

ANALISIS CSIS

Dinamika Pemilu 1999

PENGANTAR REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

- Pemilu Pertama Pasca Soeharto: Mempertahankan atau Mengganti Rezim *Status Quo*

ARTIKEL

- Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan yang Adil
- Indonesia: Jalan Panjang Menuju Pemulihan Ketidakpastian Ekonomi Politik

- Perlawanan Rakyat Terhadap Negara: Kasus Indonesia di Era Orde Baru
- Desentralisasi dan Pemberdayaan Usaha Kecil dan Menengah dalam Pembangunan Ekonomi Daerah
- Daya Saing Industri Indonesia
- Peran Energi Migas bagi Kepentingan Masyarakat dan Industri
- Mengatasi Keterancaman Kebudayaan Lokal dalam Pembangunan: Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa Hutan



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjanjan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap *a priori* -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya, sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini diungkapkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



ANALISIS CSIS

TAHUN XXVIII/1999, NO. 3

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	198
Analisis Peristiwa	
• Pemilu Pertama Pasca Soeharto: Mempertahankan atau Mengganti Rezim <i>Status Quo</i> <i>M. Sudibjo</i>	200
Artikel	
• Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan yang Adil <i>Patrick Merloe</i>	225
• Indonesia: Jalan Panjang Menuju Pemulihan Ketidakpastian Ekonomi Politik <i>Ignatius Ismanto</i>	240
• Perlawanan Rakyat Terhadap Negara: Kasus Indonesia di Era Orde Baru <i>Sigit Rochadi</i>	253
• Desentralisasi dan Pemberdayaan Usaha Kecil dan Menengah dalam Pembangunan Ekonomi Daerah <i>Mangara Tambunan</i>	266
• Daya Saing Industri Indonesia <i>Hadi Soesastro</i>	276
• Peran Energi Migas bagi Kepentingan Masyarakat dan Industri <i>Ariono Abdulkadir</i>	299
• Mengatasi Keterancaman Kebudayaan Lokal dalam Pembangunan: Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa Hutan <i>Heru Nugroho</i>	310

Pengantar Redaksi

DALAM suasana masyarakat yang sedang bergejolak baik akibat terpaan badai krisis ekonomi maupun hembusan krisis politik yang semakin berat, terlebih setelah Soeharto mengundurkan diri, banyak pihak berpendapat bahwa Pemilihan Umum sebagai alat demokrasi harus segera dilaksanakan. Meskipun pihak-pihak tersebut sebenarnya mempunyai kepentingan dan agenda masing-masing yang terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum.

Pelaksanaan pemilu yang berlangsung dengan tertib dan aman pada tanggal 7 Juni lalu ternyata tidak dengan serta merta diikuti oleh mendinginnya suhu politik dalam negeri. Hiruk pikuk konflik antar-berbagai kepentingan dan golongan yang tercermin dalam kekisruhan penghitungan suara, kekacauan dalam penentuan calon legislatif, perseteruan dalam pencalonan presiden maupun kontroversi dalam penanganan kasus-kasus KKN, menjadi indikasi yang jelas bahwa sampai saat ini perjalanan untuk mencapai tatanan masyarakat, struktur politik maupun proses politik yang demokratis serta pembentukan pemerintahan yang diterima oleh masyarakat masih sangat panjang.

Dengan tema "Dinamika Pemilu 1999", Analisis CSIS menyajikan beberapa tulisan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Dalam tulisan pertama *M. Sudibjo* memberikan beberapa catatan penting tentang pelaksanaan pemilu pertama pasca Soeharto. Tulisan ini dilanjutkan oleh *Patrick Merloe* tentang perlunya penghormatan pada hak asasi manusia dan pemberian jaminan baik kepada pemilih maupun partai-partai yang bersaing dalam pemilu untuk menjalankan hak-hak politik mereka. Kondisi ini diperlukan agar pemilu dapat berjalan dengan bebas dan adil.

Dalam tulisan ketiga yang berjudul "Indonesia: Jalan Panjang Menuju Pemulihan Ketidakpastian Ekonomi Politik" *Ignatius Ismanto* mengamati secara lebih mendalam tentang fragmentasi kekuatan-kekuatan masyarakat, radikalasi politik yang mengeksplorasi keragaman suku, etnis dan agama serta penggunaan politik kekuatan uang (*money politics*). Persoalan-persoalan ini dipandang sebagai tantangan serius untuk mengakhiri ketidakpastian ekonomi politik di Indonesia. Pada sisi yang lain lewat tulisannya yang berjudul "Perlwanan Rakyat Terhadap Negara: Kasus Indonesia di Era Orde Baru", *Sigit Rochadi* membahas faktor-faktor penyebab lemahnya perlwanan rakyat terhadap negara pada Era Orde Baru. Dimunculkannya ideologi alternatif yang dihadapkan pada ideologi negara secara ber-

seberangan sebagai bentuk lain dari perlawanan rakyat dengan mudah juga dapat dipatahkan. Peluang bagi perlawanan rakyat muncul ketika krisis ekonomi mematahkan penopang ekonomi yang merupakan salah satu sumber legitimasi rezim. Usaha membangun citra pemerintah yang demokratis juga ditunjukkan dengan memberi otonomi kepada Dati II. Menurut *Mangara Tambunan* melalui tulisan yang berjudul "Desentralisasi dan Pemberdayaan UKM", pemberian otonomi kepada Dati II sekaligus memberikan kemungkinan kepada pemerintah daerah untuk secara lebih leluasa memperbaiki perekonomiannya demi mewujudkan pemerataan pembangunan.

Dua tulisan berikutnya masing-masing Hadi Soesastro dengan judul tulisan "Daya Saing Industri Indonesia" dan tulisan Ariono Abdulkadir tentang "Peran Energi Migas bagi Kepentingan Masyarakat dan Industri". *Hadi Soesastro* membahas penyebab rendahnya daya saing industri Indonesia di pasar internasional sambil mengajukan saran kebijakan yang perlu dilakukan oleh pemerintah agar industri manufaktur khususnya industri padat modal, reknologi dan tenaga ahli dapat menembus pasar ekspor yang tumbuh dengan pesat. Sedangkan *Ariono Abdulkadir* menekan perlunya usaha-usaha penghematan, efisiensi dan konservasi energi dalam negeri supaya pengelolaan sektor energi dapat berjalan secara efisien, transparan dan bersih.

Tulisan terakhir adalah tentang "Mengatasi Keterancaman Budaya Lokal" oleh *Heru Nugroho*. Tulisan ini membahas tentang pemilihan cara yang tepat dalam memanfaatkan hasil hutan untuk mencegah timbulnya konflik sosial, gangguan ekologi dan menjaga kelangsungan hidup masyarakat lokal yang sangat tergantung pada hasil hutan.

September 1999

REDAKSI

Pemilu Pertama Pasca Soeharto: Mempertahankan atau Mengganti Rezim *Status Quo*

M. Sudibjo

Pendahuluan

SITUASI politik di dalam negeri pada saat menjelang pemilu amatlah tidak menentu. Pemerintah tidak mampu mengatasi krisis yang telah menjalar ke seluruh kehidupan negara, karenanya tidak mampu mengangkat kredibilitas pemerintah B.J. Habibie, baik di dalam maupun di luar negeri. Justru di beberapa tempat keamanan sangat rawan, yang berpotensi mengganggu pelaksanaan pemilu, bahkan mengarah kepada disintegrasi bangsa.

Dalam situasi krisis seperti itu dilangsungkan pemilu pertama pasca rezim Soeharto, tanggal 7 Juni 1999. Pemerintah dan kekuatan *status quo* tidak berusaha menunda pelaksanaan pemilu karena mereka sangat berkepentingan dengan agenda ini untuk mendapatkan legitimasi sekaligus membuktikan bahwa mereka masih dipercaya oleh rakyat. Sementara itu kekuatan reformasi juga menerima agenda ini sebagai sarana pergantian pemerintahan secara konstitusional.

Dengan sangat tergesa-gesa perangkat-perangkat pemilu disediakan, termasuk peraturan-perundang-undangannya meskipun substansinya masih banyak yang tidak mendukung proses demokrasi. Di samping

itu, persiapannya yang sangat singkat itu tidak menguntungkan partai-partai baru untuk berkiprah lebih lanjut dalam kehidupan politik di Indonesia.

Secara umum, pemilu berjalan dalam suasana aman, meskipun pelanggaran, seperti intimidasi dari aparat dan tidak netralnya birokrasi, masih terjadi. Heterogenitas perbedaan kepentingan dalam KPU, terutama di kalangan wakil-wakil partai politik, mengakibatkan banyak agenda diundur, termasuk pengesahan hasil pemilu (*Media Indonesia*, 18 Juli 1999). Hal ini telah menimbulkan kritik pedas yang dialamatkan kepada KPU.

Meskipun KPU belum mengesahkan hasil pemilu, PDI Perjuangan dipastikan memenangkannya, meski tidak mampu mencapai mayoritas tunggal (*single majority*). Golkar masih mampu menempati *runner up*, meskipun di daerah pemilihan Pulau Jawa dia gagal total. Sementara itu, di luar PDI Perjuangan, Golkar, PKB, PPP, dan PAN, sebagian besar partai politik menjadi partai *gurem*.

Kemenangan PDI Perjuangan ini telah menimbulkan persoalan baru mengenai siapa Presiden baru dan partai manakah yang akan memimpin pemerintahan di Indonesia untuk

periode 1999-2004. Persoalan ini disebabkan antara lain oleh sistem kepartaian Indonesia yang tak menganut *ruling party* dan sistem pemilihan Presiden yang tidak langsung.

Beritik tolak pada urutan peristiwa-peristiwa politik di dalam negeri itu, penyimakan situasi politik menjelang pemilu akan mengawali tulisan ini, yang akan disambung dengan pelaksanaan pemilu, dan epilog dari pemilu itu sendiri.

Situasi Politik Menjelang Pemilihan Umum 1999

Kesemrawutan Pemerintahan Transisi

Situasi politik nasional selama lima bulan (Februari-Juni 1999) belum begitu banyak berubah bila dibandingkan dengan bulan-bulan sebelumnya. Keadaan tetap serba amburadul (*Kompas*, 27 April 1999), semakin ruwet (kusut) dan tidak ada kepastian hukum. Kebijakan-kebijakan pemerintah aneh-aneh dan membingungkan, seperti mencabut subsidi pupuk kepada petani dan sebaliknya mencabut bea masuk impor beras. Beras petani tidak laku karena harganya lebih tinggi daripada harga beras impor. Kebijakan pemerintah sering menimbulkan kontroversi karena melebihi wewenangnya sebagai pemerintah transisi, yang seharusnya hanya memfokuskan pada agenda yang telah ditetapkan MPR,¹ seperti pengusutan KKN terhadap mantan Presiden Soeharto dan kronikroninya, menjamin pelaksanaan pemilu yang luber dan jurdil, serta mengatasi kesulitan rakyat untuk mendapatkan sembako. Demikian pula di DPR, ada ambisi untuk menyelesaikan pembahasan 17 RUU dalam tiga bulan sejak diajukan pemerintah tanggal 5 Februari 1999,² tanpa mempertimbangkan kendala-kendala yang ada.

Semrawut, tidak ada koordinasi³ dalam organisasi pemerintahan, dan instabilitas dalam beberapa segi kehidupan, termasuk keamanan yang ditandai dengan berlarut-larutnya kasus Ambon,⁴ Sambas, Aceh dan Timtim, merupakan kesan yang mencolok dalam pemerintahan B.J. Habibie selama sekitar setahun ini. Adanya faksi-faksi dalam kabinet B.J. Habibie⁵ pada dasarnya merupakan pengungkapan ketidakberhasilan Presiden B.J. Habibie untuk melakukan koordinasi dalam organisasi kabinetnya. Kesemrawutan ini pulalah yang mempersulit usaha perbaikan ekonomi⁶ maupun pengembalian kredibilitas pemerintah. Lemahnya koordinasi atau rendahnya komitmen bersama, yang nampak pula dalam saling melempar tanggung jawab, mengakibatkan tidak ada realisasi atas kebijakan pemerintah. Apalagi dalam bidang pengawasan, jauh dari efektif. Demikian pula dalam persiapan pemilu. Para Menteri mempunyai kebijakan sendiri-sendiri sesuai dengan kepentingannya, termasuk mendirikan partai politik.⁷

Pencopotan Jaksa Agung Muda Intelijen Mayjen TNI Sjamsu Djalal, pemindahan Kapolda Maluku, pembebasan Nurdin Halid dari tuduhan korupsi, dan pembebasan untuk sementara Beddu Amang dari tertuduh masalah tukar guling Goro, menimbulkan kesan bahwa pemerintah B.J. Habibie juga tidak serius menangani masalah KKN, termasuk terhadap mantan Presiden Soeharto. Ini semakin sulit dibantah dengan bocornya pembicaraan telepon antara Presiden B.J. Habibie dan Jaksa Agung Andi M. Ghafur, tentang pengadilan mantan Presiden Soeharto.⁸

Langkah Presiden B.J. Habibie membentuk Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani (TNRM3) menunjukkan bah-

wa Presiden B.J. Habibie tidak memperhitungkan dimensi waktu masa pemerintahan transisionalnya yang terbatas dan tidak memahami skala prioritas.⁹ Pemerintah suka membentuk lembaga-lembaga baru, tetapi tanpa ditindaklanjuti secara jelas. Contohnya, Dewan Penegak Keamanan dan Sistem Hukum, setelah dibentuk hilang begitu saja.

Kebijakan Presiden B.J. Habibie atas status Timtim,¹⁰ yang terkesan hanya merupakan pemikiran spontanitas yang tidak tepat waktu, dan tanpa prosedur maupun mekanisme yang jelas, justru menimbulkan *sait accompli* terhadap MPR. Demikian pula usulnya mengenai pemekaran propinsi Maluku dan Irian Jaya yang harus selesai sebelum pemilu, mencerminkan kebingungan pemerintah B.J. Habibie, yang mengesankan tidak adanya *sense of priority*. Kebijakan Jaring Pengaman Sosial (JPS), yang 50 persennya salah arah, dan kebijakan menaikkan harga pupuk (mencabut subsidi pupuk kepada petani) merupakan ungkapan kekurangseriusan pemerintah dalam mengatasi kesulitan rakyat, terutama dalam mendapatkan kebutuhan pokok. Sepertinya pemerintah tidak memiliki *sense of humanity*.¹¹ Kebijakannya itulah yang mempersulit usaha untuk memulihkan kredibilitas pemerintah, dan justru sebaliknya telah menambah masalah, yakni krisis kepemimpinan nasional. Kebijakannya tentang Timtim¹² dan pemekaran Propinsi Maluku dan Irja¹³ telah menimbulkan masalah baru, yang seharusnya sangat perlu dihindarkan dulu mengingat krisis di dalam negeri yang belum juga mereda. Atas kebijakannya yang demikian ini, Presiden B.J. Habibie mendapat julukan sebagai "Bapak Disintegrasi Bangsa".¹⁴

Di samping itu telah lama dinilai bahwa Presiden B.J. Habibie tidak mempunyai

sense of crisis. Sejauh ini Presiden B.J. Habibie tidak mampu mengatasi krisis, bahkan cenderung memperluas medan krisis sehingga terbangun *image* yang tidak menguntungkannya, meskipun dia membantah dengan mengatakan telah berusaha mengembangkan demokrasi melalui kebebasan mendirikan partai-partai, kemudahan mendapatkan SIUP, dan pembebasan beberapa tapol. Tetapi hal itu nampaknya belum cukup mendongkrak kredibilitasnya di dalam maupun di luar negeri. Ketidakmampuannya memilih dan menempatkan orang-orang yang tepat, seperti orang-orang yang duduk dalam Dewan Reformasi, semakin memperlemah kredibilitas pemerintah. Berlarut-larutnya kasus Ambon dan Aceh misalnya, menunjukkan luasnya krisis, yang sebetulnya harus segera diselesaikan secara bijak, karena selain menimbulkan penderitaan yang berkepanjangan di kalangan rakyat juga semakin menggerogoti kredibilitas pemerintah, yang pada gilirannya dapat mengganggu usaha meningkatkan persatuan bangsa, bahkan dapat mengarah pada disintegrasi bangsa.

Menjelang diselanggarakannya Pemilu 1999, situasi keamanan di beberapa daerah di Indonesia, seperti di Ambon,¹⁵ Tual, Sambas, Timtim dan Aceh, masih sangat rawan. Begitu pula dengan peristiwa peledakan bom di lantai dasar Mesjid Istiqlal, dan beberapa tempat di Jakarta, tidak menguntungkan bagi persiapan pelaksanaan pemilu, seperti ketakutan warga masyarakat akan terulangnya kerusuhan sosial Mei 1998 pada masa kampanye, sehingga banyak warga masyarakat meninggalkan Indonesia untuk sementara waktu atau "mengungsi" ke tempat yang dianggapnya aman, seperti ke Bali. Ketakutan masyarakat itu pun sepertinya didukung oleh kebijakan pemerintah, seperti kebijakan Mendikbud untuk mengakhiri kegiatan

belajar-mengajar sebelum kampanye pemilu dimulai. Kerawanan-kerawanan itu mendorong munculnya gagasan agar pemilu ditunda, di samping karena persiapannya yang sangat singkat.

Juga masalah bocornya pembicaraan telepon Presiden B.J. Habibie dengan Jaksa Agung Andi M. Ghalib, serta pernyataan Presiden B.J. Habibie pada Forum Editor Jerman-Asia, di Istana Negara, 15 Februari 1999, tentang pengepungan rumahnya oleh pasukan Letjen TNI Prabowo Subianto pada bulan Mei 1998, telah menimbulkan polemik tentang rendahnya *sense of security* di kalangan para pejabat negara, khususnya Presiden B.J. Habibie sendiri. Di negara mana pun tidak pernah terjadi pembicaraan Presiden disadap sekaligus dibocorkan. Bila ini terjadi berarti negara dalam bahaya. Terkuaknya kasus penyadapan pembicaraan telepon antara Presiden B.J. Habibie dan Jaksa Agung Andi M. Ghalib, mencerminkan situasi yang sangat kisruh dalam dunia politik Indonesia dewasa ini. Kasus itu bukan saja menunjukkan bahwa saat ini sedang terjadi pertarungan antarelite politik, namun juga memperlihatkan ketidakseriusan pemerintah dalam upaya penegakan hukum, khususnya yang menyangkut mantan Presiden Soeharto. Ini semua hanya akan memperparah rasa tidak percaya rakyat kepada pemerintah.¹⁶

Singkatnya, pemerintahan Presiden B.J. Habibie memiliki kredibilitas yang rendah, dan lemah bila tidak boleh dikatakan tidak mempunyai *sense of priority*, *sense of security*, dan *sense of crisis*. Akibatnya tidak ada satu masalah pun yang mampu diselesaikan secara mendasar. Kebijakan yang baik saja memerlukan *timing* yang tepat serta memerlukan suatu persiapan dan tin-

dak lanjut yang dipersiapkan dalam suatu paket dan waktu sosialisasi yang cukup. Akibatnya selain ada kelompok yang menginginkan penundaan pemilu, juga ada yang mengusulkan agar Presiden B.J. Habibie secepatnya mengundurkan diri.¹⁷

Persiapan Pemilihan Umum

Dalam suasana penuh kesremawutan itu, keharusan melaksanakan pemilu tidak dapat dihindarkan lagi, karena hal itu telah menjadi Ketetapan MPR. Namun bagi pemerintah hal itu justru yang diinginkan, karena pemerintah sangat berkepentingan dengan pemilu untuk mendapatkan legitimasi konstitusional yang lebih kuat sekaligus ingin membuktikan bahwa dirinya masih diperlakukan oleh rakyat. Pemerintah B.J. Habibie yang didukung oleh Golkar, PPP, PDI Budi Hardjono, dan dalam bidang-bidang tertentu oleh ABRI, nampaknya sangat yakin untuk memenangkan pemilu itu, karenanya pemerintah Habibie *all out* berusaha agar pemilu terlaksana tepat waktunya. Namun tuntutan untuk menolaknya belum surut¹⁸ juga, karena pemerintah B.J. Habibie dinilai tidak sah secara konstitusional, oleh sebab itu juga tidak mempunyai legitimasi untuk melaksanakan pemilu.

Sebaliknya, pihak pendukung reformasi, yang antara lain diwakili oleh PDI Perjuangan, PKB, PAN, dan PKP, tidak ada pilihan lain selain siap maju pemilu, karena mereka juga berkepentingan dengan pemilu itu sebagai sarana pergantian pemerintahan secara konstitusional, meskipun persiapannya terlalu singkat. Dukungan masyarakat khususnya kepada PDI Perjuangan, PKB dan PAN, merupakan faktor eksternal yang mempertebal keyakinan para pimpinan partai

reformasi untuk memenangkan pemilu. Kc-yakinan yang begitu tebal itu mungkin menjadi faktor kuat yang mempengaruhi sulit atau belum terjadinya koalisi di antara partai-partai yang mengakui sebagai pendukung reformasi itu.

Di samping itu, masyarakat pun, khususnya di daerah pemilihan Pulau Jawa, telah dikondisikan atau teropini bahwa pemilu bertujuan mengakhiri *status quo*, dan caranya adalah dengan mengalahkan Golkar. Situasi ini menempatkan Golkar pada posisi yang sulit untuk memenangkan pemilu di daerah pemilihan Jawa. Sementara itu, keputusan netralitas PNS dan anggota ABRI dalam pemilu, telah membuat tokoh-tokoh Golkar yang duduk di pemerintahan menjadi pesimis akan kemampuan Golkar untuk mengulangi kemenangannya seperti pemilu-pemilu sebelumnya.

Kegiatan-kegiatan politik untuk persiapan pemilu telah mulai terfokus sejak Februari 1999. Di samping UU bidang Politik yang melandasi dan memberi pedoman pelaksanaan pemilu telah disahkan, partai-partai telah pula melakukan konsolidasi secara intensif. Demikian pula pemerintah, meskipun perannya tidak terlalu menonjol seperti pada pemilu masa Orde Baru, dan juga masyarakat; terutama yang tergabung dalam tim pemantau, mulai memposisikan dirinya sesuai dengan kedudukan dan kepentingannya.

Sesuai tuntutan reformasi untuk meningkatkan proses demokrasi, pada tanggal 1 Februari 1999, disahkan tiga UU bidang Politik, yang menjadi dasar dan pedoman pemilu. Tiga UU itu terdiri atas: (1) UU No. 2/1999 tentang Partai Politik, menggantikan UU No. 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya; (2) UU No. 3/1999 tentang

Pemilihan Umum, menggantikan UU No. 15/1969 tentang Pemilihan Umum, yang telah beberapa kali diubah; serta (3) UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, menggantikan UU No. 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR dan DPRD yang telah beberapa kali diubah. Mengingat kuatnya dorongan untuk membangun iklim yang sehat bagi terlaksananya proses demokrasi, tiga UU bidang politik itu menjadi sangat penting sebagai dasar untuk melakukan pembaruan-pembaruan dalam kehidupan politik. Oleh sebab itu sangat relevan untuk di-dalami.

Mengingat keanggotaan DPR RI hasil Pemilu 1997, serta waktu pembahasannya yang relatif singkat, hanya sekitar empat bulan, dan sangat mendesak dalam arti dipaksakan harus jadi karena kepastian waktu pemilu telah ditetapkan oleh SI MPR, akibatnya tiga UU itu masih belum bisa melepaskan diri dari kepentingan-kepentingan kekuatan politik yang ada di DPR waktu itu. Tidak sedikit materinya yang hanya menguntungkan kekuatan *status quo*, yang substansinya juga bertentangan dengan tujuan reformasi, bahkan dengan pasal 28 UUD 1945 sendiri. Itulah sebabnya kredibilitas para anggota DPR RI tersebut banyak dipertanyakan, sejauh mana komitmen dan dedikasi mereka sebagai wakil rakyat untuk membahas RUU itu dengan sepenuh hati,¹⁹ demi menghasilkan suatu UU yang substansinya betul-betul dibutuhkan bagi lancarnya demokratisasi.

Meskipun telah ada beberapa perubahan materinya, tetapi secara substansial, dalam arti ada peningkatan kandungan pengakuan hak-hak politik rakyat, tiga UU itu belum mengalami perubahan yang "signifikan".

Justru sebaliknya, kontrol atas kegiatan politik rakyat tetap menonjol. Pembatasan hak, seperti kemerdekaan berserikat dan menge luarkan pendapat, yang pada dasarnya bertentangan dengan pasal 28 UUD 1945, juga tetap menonjol. Dilihat dari sudut ini, UU bidang politik itu dapat dikatakan cacat hukum, tidak adil, dan masih diskriminatif,²⁰ setidaknya mempersulit berdirinya suatu partai; mempersulit ruang gerak partai politik, dan memvonis partai sebagai kalah pemilu sebelum ikut pemilu. Ini sama artinya dengan mematikan partai politik.

Hal ini nampak antara lain dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik: (a) Pasal 2 ayat (1) yang mengatakan "Sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk partai politik". Pertanyaannya mengapa harus 50 orang, apakah kurang dari 50 orang (misalnya 20 atau 25 orang) tidak boleh mendirikan suatu partai politik; (b) Pasal 4 ayat (1) yang mengatakan, "Partai Politik didirikan dengan akte notaris dan didaftarkan pada Departemen Kehakiman Republik Indonesia". Diktum ini tidak sesuai dengan semangat reformasi, karena tetap mempertahankan sistem dan mekanisme warisan rezim Soeharto yang telah menempatkan partai politik bukan sebagai lembaga kedaulatan rakyat melainkan sebagai sebuah kekuatan politik yang harus dijepit di ketiak pemerintah. Apa yang terjadi sekarang ini hanya sekadar ganti kulit dari lembaga pembinaan Ditsospol Depdagri ke Depkeh (*Masyarakat Sipil*, 17 Maret 1999). Sementara itu juga dijumpai diktum yang sangat sulit untuk dilaksanakan, yakni dalam hal keuangan partai, yang tercantum dalam Pasal 14 dan 15. Kedua pasal ini pada dasarnya juga

merupakan usaha pemerintah untuk dapat mengontrol kekuatan partai politik.

UU tentang Pemilihan Umum juga demikian. UU ini memuat pasal-pasal yang pada hakikatnya membatasi kemerdekaan rakyat untuk berserikat atau mendirikan partai politik, misalnya Pasal 9 ayat 2 dan Pasal 39.²¹ Dipandang dari sudut ini, UU tentang Pemilihan Umum justru merupakan alat untuk mematikan partai politik dan mempersulit suatu partai untuk ikut pemilu. Hal ini tercantum antara lain dalam Bab VII tentang "Syarat Keikutsertaan Dalam Pemilihan Umum", khususnya pasal 39,²² dan Bab XV tentang "Ketentuan Peralihan", khususnya pasal 82.²³ Ini terbukti bahwa dari 141 partai politik yang disahkan oleh Depkeh hanya 48 saja (34 persen) yang lolos ikut Pemilihan Umum 7 Juni 1999.

Partai yang berhak ikut pemilu itu lalu disahkan melalui SK Mendagri/Ketua LPU No. 3/1999. Partai-partai itu, sekaligus asasnya, adalah:²⁴

1. Partai Indonesia Baru (PIB), berasaskan Pancasila;
2. Partai Kristen Indonesia (Krisna), berasaskan Pancasila;
3. Partai Nasional Indonesia (PNI), berasaskan Pancasila;
4. Partai Aliansi Demokrat Indonesia (PADI), berasaskan Pancasila;
5. Partai Kebangkitan Muslim Indonesia (KAMI), berasaskan Al Quran dan Hadist Nabi Muhammad SAW;
6. Partai Ummat Islam (PUI), berasaskan Islam;
7. Partai Kebangkitan Ummat (PKU), berasaskan Pancasila dan Aqidah Islam Ah-lussunah Wal-Jama'ah;
8. Partai Masyumi Baru, berasaskan Islam;
9. Partai Persatuan Pembangunan (PPP), berasaskan Islam;
10. Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), berasaskan Dienul Islam;

11. Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Perjuangan, berasaskan Pancasila;
12. Partai Abul Yatama (PAY), berasaskan Pancasila;
13. Partai Kebangsaan Merdeka (PKM), berasaskan Pancasila;
14. Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB), berasaskan Pancasila;
15. Partai Amanat Nasional (PAN), berasaskan Pancasila;
16. Partai Rakyat Demokratik (PRD), berasaskan Sosial Demokrasi Kerakyatan;
17. Partai Syarikat Islam Indonesia 1905, berasaskan Dienul Islam;
18. Partai Katolik Demokrat, berasaskan Pancasila;
19. Partai Pilihan Rakyat (PILAR), berasaskan Pancasila;
20. Partai Rakyat Indonesia (PARI), berasaskan Pancasila;
21. Partai Politik Islam Masyumi, berasaskan Pancasila;
22. Partai Bulan Bintang (PBB), berasaskan Islam;
23. Partai Solidaritas Pekerja (PSP), berasaskan Pancasila;
24. Partai Keadilan, berasaskan Islam;
25. Partai Nahdlatul Ummat (Partai NU), berasaskan Pancasila dan beraqidah Islam mab'da Ahlussunnah Wal-Jama'ah;
26. Partai Nasional Indonesia-Front Marhaenis (PNI-Front Marhaenis), berasaskan Pancasila;
27. Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), berasaskan Pancasila;
28. Partai Republik, berasaskan Pancasila;
29. Partai Islam Demokrat (PID), berasaskan Pancasila;
30. Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaen (PNI-Massa Marhaen), berasaskan Pancasila;
31. Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba), berasaskan Pancasila;
32. Partai Demokrasi Indonesia (PDI), berasaskan Pancasila;
33. Partai Golongan Karya (Golkar), berasaskan Pancasila;
34. Partai Persatuan, berasaskan Islam;
35. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), berasaskan Kelima Sila dalam Pancasila;
36. Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI), berasaskan Demokrasi Religius;
37. Partai Buruh Nasional (PBN), berasaskan Pancasila;
38. Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (Partai MKGR), berasaskan Pancasila;
39. Partai Daulat Rakyat (PDR), berasaskan Pancasila;
40. Partai Cinta Damai, berasaskan Pancasila;
41. Partai Keadilan dan Persatuan (PKP), berasaskan Pancasila;
42. Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia (PSPSI), berasaskan Pancasila;
43. Partai Nasional Bangsa Indonesia (PNBI), berasaskan Pancasila;
44. Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia (PBI), berasaskan Pancasila;
45. Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia (SUNI), berasaskan Pancasila;
46. Partai Nasional Demokrat (PND), berasaskan Pancasila;
47. Partai Ummat Muslimin Indonesia (PUMI), berasaskan Pancasila;
48. Partai Pekerja Indonesia (PPI), berasaskan Pancasila.

Sementara itu, waktu yang begitu singkat untuk melakukan verifikasi juga tidak memungkinkan bagi Tim 11²⁵ untuk melakukan tugasnya secara optimal. Selain itu, Tim 11 nampaknya juga tidak mempunyai program kerja yang jelas. Ini nampak ketika tim ini menghadapi taktik partai-partai yang baru mulai mendaftarkan diri ketika batas waktu pendaftaran hampir habis. Tim 11 menjadi bingung, dan akhirnya mengambil keputusan yang dianggap oleh sementara partai tidak adil, seperti tidak melakukan verifikasi di 27 Dati I, melainkan secara random, hanya di 10 Dati I. Sehingga bisa jadi ada partai yang tidak terverifikasi sama sekali dan karenanya dinyatakan tidak memenuhi syarat kepesertaan pemilu.²⁶ Sebenarnya dengan waktu dan tenaga yang terbatas itu, memang sulit diharapkan hasil yang optimal (*Merdeka*, 5 Maret 1999). Mengingat sempitnya waktu persiapan, le-

bih tepat bila seluruh partai politik yang mendaftarkan untuk pemilu diloloskan saja. Biarkan rakyat yang menilainya.

Ditinjau dari asasnya, partai-partai itu sulit melepaskan diri dari politik aliran. Setidaknya ada tiga aliran besar dalam partai-partai sekarang ini, yakni: (1) aliran keagamaan; (2) aliran kebangsaan, Pancasila sebagai asas partai; dan (3) aliran sosial demokrat. Situasi yang demikian ini tidak ubahnya dengan perkembangan kepartaian di Indonesia menjelang Pemilu 1955, yang ditandai dengan adanya tiga aliran utama (tripolar), yakni: (1) kelompok yang menghendaki agama sebagai dasar negara; (2) kelompok yang mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan (3) kelompok yang menghendaki sosial ekonomi sebagai dasar negara (Kementerian Penerangan RI, 1954; Konstituante Republik Indonesia, 1957: Jilid VII).

Sementara itu, partai-partai juga telah melakukan persiapan untuk menyongsong pemilu. Selain menyelenggarakan Mukernas, dan dengan dalih melakukan deklarasi partai atau silaturahmi, beberapa partai politik pada dasarnya telah melakukan kampanye gaya lama, apalagi bila pamer kekuatan, pengerahan massa atau *show of forces* disepakati sebagai salah satu wujud kampanye. Hal ini telah dilakukan antara lain oleh Golkar, PPP, PDI Perjuangan, PKB, dan PAN. Sebaliknya partai-partai baru dan "kecil" (meskipun ukuran besar atau kecil masih akan ditentukan oleh perolehan suara dalam pemilu nanti), sulit mengimbangi lima partai politik itu.

Menyimak persiapan yang telah dilakukan oleh beberapa partai politik, dan sikap masyarakat yang tidak begitu bersahabat terhadap Golkar karena dianggap sebagai pendukung *status quo*, sekurangnya ada

tiga masalah yang akan mewarnai pemilu nanti. *Pertama*, pengerahan massa atau *show of forces* masih akan mewarnai kampanye pemilu nanti ketimbang kampanye untuk menawarkan program partai. Di samping menjadi gambaran tingkat kesadaran politik rakyat sekarang ini, dan perwujudan kebebasan yang baru saja lepas dari tekanan-tekanan politik rezim Soeharto, *show of forces* dianggap sebagai salah satu wujud pelampiasan *uneg-uneg*, semacam hura-hura atau panggung hiburan. *Kedua*, pemilu nanti akan dikuasai oleh sekitar lima partai saja, seperti PDI Perjuangan, Golkar, PPP, PKB dan PAN.²⁷ Bila ini terjadi, nampaknya tidak akan ada partai yang menang secara mayoritas (*single majority*). Sementara itu, partai-partai baru tidak akan mampu bersaing mendapatkan suara apalagi kursi. *Ketiga*, perolehan suara Golkar akan menurun drastis, terutama di daerah-daerah pemilihan yang relatif mudah mendengar keburukan pemerintah maupun Golkar. Kebijakan netralitas bagi PNS dan anggota ABRI dalam pemilu akan juga berpengaruh pada penurunan suara Golkar, setidaknya di beberapa tempat pemilihan. Terkait dengan ini, PDI Budi Hardjono akan semakin terpuruk, dan sebaliknya PDI Perjuangan akan unjuk gigi.

Satu hal lagi yang kiranya sangat perlu diperhatikan adalah akibat dari pelaksanaan Pasal 39 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum. Bila pasal ini benar-benar diberlakukan secara konsekuensi, maka sebagian besar dari 48 partai politik yang sekarang lolos pemilu tidak boleh ikut pemilu tahun 2004, karena untuk mendapatkan 2 persen dari jumlah kursi DPR sekarang ini bukan merupakan usaha yang gampang.

Selain waktu persiapannya yang sangat terbatas, produk aturan main pemilu yang dipersiapkan KPU juga kurang mendukung terwujudnya pemilu yang benar-benar ideal. KPU dan Panwas sama-sama bingung menghadapi pelaksanaan pemilu yang kian mendesak. Salah satu faktornya adalah peraturan yang dibuat KPU tidak seluruhnya dapat dilaksanakan sesuai jadwal waktu yang telah disepakati. Dengan masa persiapan yang begitu pendek, praktis hanya tiga bulan, pemilu yang benar-benar ideal tanpa kecurangan sedikit pun masih sukar diwujudkan. Hal ini disebabkan antara lain oleh kurang tersosialisasinya peraturan pertundang-undangannya, dan belum siapnya infrastruktur pelaksanaan Pemilu 7 Juni 1999. Yang harus diupayakan secara optimal adalah bagaimana dengan segala keterbatasan sistem dan prasarana itu pemilu harus berjalan secara jujur dan adil. Memang merupakan dilema: mau terus pemilu dengan berbagai keterbatasan persiapan, atau pemilu nya ditunda. Perlu keberanian memilih mana yang terbaik. Bila pemilu disepakati sebagai pilihan untuk keluar dari kemelut dan krisis, maka pelaksanaan pemilu tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Penjelasan Ketua KPU, Rudini, pada penutupan Raker PPI dan PPD I seluruh Indonesia di Jakarta, 5 Mei 1999, menunjukkan bahwa banyak kendala yang masih harus diselesaikan menjelang hari pemungutan suara. Ada beberapa masalah aktual dan "signifikan" yang harus segera diatasi seperti: (1) belum optimalnya hasil pendaftaran pemilih; (2) masih lambatnya proses pencapaian administrasi pengajuan caleg di daerah-daerah; (3) belum selesaiya pengadaan dan pengiriman sarana lengkap pemilu; (4) keterlambatan penetapan benda-

harawan PPD II di beberapa daerah, yang mengakibatkan dana tidak dapat cair; (5) belum padunya koordinasi dalam mekanisme kegiatan operasional penyelenggaraan pemilu di daerah antara unsur Pemda sebagai fasilitator dan badan penyelenggara pemilu; (6) belum mantapnya persamaan visi dan persepsi maupun mekanisme dan hubungan kerja antara KPU dan Panwas (*Kedaulatan Rakyat*, 6 Mei 1999).

Budaya Baru Pencalonan Presiden

Berbeda dengan era rezim Soeharto, yang antara lain ditandai dengan: (1) jauh-jauh hari sebelum SU MPR diselenggarakan, telah direkayasa adanya kcbulatan tckad/pcrnyataan dukungan pada Soeharto untuk menjadi Presiden lagi; (2) hanya ada calon tunggal Presiden dan Wakil Presiden, tidak dimungkinkan ada calon Presiden lebih dari satu, termasuk calon Wapres; (3) Presiden yang menentukan calon Wapres, dengan syarat harus dapat bekerja sama dengan Presiden. Bahkan Presiden yang menentukan tugas Wapres. Pada masa rezim Soeharto, tidak ada seorang pun yang berani mencalonkan diri sebagai Presiden, baik di dalam maupun di luar struktur birokrasi. Ketua Umum PPP, H.J. Naro, yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai Wapres dalam SU MPR 1988, oleh Soeharto waktu itu dikatakan sebagai orang yang mementingkan diri sendiri, tidak tahu kepentingan nasional. Demikian pula Megawati Soekarnoputri yang tampil sebagai simbol perlawanan terhadap rezim Soeharto, yang dianggap dapat menyaingi tokoh Soeharto dalam pemilihan Presiden, menerima nasib yang sama. PDI, partai yang menjadi penyangga kekuatannya, diobrak-abrik (*Kompas*, 19 Februari 1999).

Banyak jargon politik masa rezim Soeharto yang dibuat untuk kepentingan politik *status quo*, seperti "agar kepemimpinan nasional tetap di tangan Orde Baru", "untuk menjaga persatuan dan kesatuan", "untuk menjaga kelangsungan pembangunan nasional", "telah teruji kemampuannya". Keseluruhan jargon ini mengarah pada diri seorang saja, bahkan telah terjadi semacam pengkultusan. Akibatnya, bangsa ini tidak biasa menilai potensi kualitatif seseorang untuk menjadi pemimpin nasional.

Untuk pemilihan Presiden 1999, kebulatan tekad lenyap, setidaknya belum muncul, dan memang selayaknya tradisi kebulatan tekad itu dikenyatakan. Ada keberanian dari partai-partai untuk mengelus-elus jagonya (calon Presiden) meskipun waktu pemilihan Presiden masih di bulan November 1999. Bahkan, jauh-jauh hari, beberapa partai politik telah menawarkan calon Presiden, meskipun kepastian pencalonan masih akan menunggu seusai pemilu. Rakyat diberi waktu untuk menilai calon-calon yang diajukan oleh partai-partai. Sekarang begitu banyak calon Presiden dimunculkan, bahkan ada partai yang mencalonkan lebih dari seorang. B.J. Habibie, Sri Sultan Hamengku Buwono X, Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Amien Rais, dan Megawati Soekarnoputri merupakan nama-nama yang banyak dinominasikan sebagai Capres, setidaknya yang banyak dimunculkan oleh berbagai media.

Berbeda dengan jamannya rezim Soeharto, yang jauh-jauh hari telah dapat diketahui siapa yang bakal menjadi Presiden. Sekarang ini, jangankan siapa yang bakal jadi Presiden, berapa jumlah Capres, dan siapa saja yang mencalonkan belum jelas. Ada suasana untuk berkompetisi. Banyak waha-

na untuk berkompetisi secara *fair*, antara lain melalui debat antar-Capres, seperti yang telah diselenggarakan oleh Forum Salemba di Kampus UI, 27 April 1999. Kehendak agar para Capres melakukan debat terbuka antara lain dilontarkan oleh Komite Penyelamat Suara Rakyat Keluarga Mahasiswa Institut Teknologi Bandung (KPSR KM ITB), untuk mengetahui visi masing-masing Capres. Ini perlu agar rakyat tidak terjebak oleh latar belakang historis dan kharisma calon yang bersangkutan. Dengan demikian meskipun rakyat tidak langsung memilih Presidennya, tetapi rakyat dapat memilih partai yang mempunyai Capres yang telah jelas visi dan programnya, atau setidaknya rakyat tidak memilih "kucing di dalam karung".

Debat antar-Capres merupakan hal yang baru dalam era demokrasi multimedia dan multi partai ini. Penampilan seorang Capres dalam acara itu dapat menentukan perolehan suara suatu partai, bahkan kemenangan atau kekalahan dalam pemilihan umum.²⁸ Oleh karena itu acara ini perlu ditradisikan, dan bila benar-benar terlaksana akan memberikan pendidikan politik yang sangat berharga bagi masyarakat. Nilainya akan jauh lebih tinggi daripada pawai atau *show of forces*, apel akbar, temu kader, dan sebagainya yang pada umumnya hanya melibatkan sebuah parpol.

Bila pada akhirnya disepakati, harus tidak melakukan sistem calon tunggal dalam pemilihan Presiden dalam SU MPR, berarti ada kemajuan dalam proses pemilihan Presiden. Dalam hal ini, terjadi pengaktualisasian UUD 1945 secara konsekuensi. Banyaknya calon Presiden memungkinkan pasal 6 ayat (2) UUD 1945 dilaksanakan secara konsekuensi. Ketentuan melakukan pemungutan suara (pemilihan Presiden) secara rahasia

mempunyai makna yang dalam. Di sana terkandung maksud setiap anggota MPR mempunyai otoritas pribadi atas keputusannya, tanpa tekanan, tanpa pengaruh, dan tanpa perasaan takut.

Pelaksanaan Pemilihan Umum dan Hasilnya

Beberapa Ketentuan Pokok

Ditinjau dari sistemnya, pemilu kali ini tidak berbeda dengan pemilu-pemilu semasa rezim Soeharto, yakni menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar,²⁹ meskipun pada awalnya banyak usul agar sistem distrik atau distrik plus diberlakukan. Mengingat ketimpangan geografi dan demografi, luas wilayah Jawa dan luar Jawa dibandingkan dengan jumlah penduduknya, serta keberadaan tokoh-tokoh partai yang terpusat di Jawa, sistem proporsional berdasarkan daftar stelsel dianggap masih yang paling sesuai untuk Pemilu 7 Juni 1999.

Subjek penyelenggara pemilu juga mengalami perkembangan, meskipun tanggung jawab tetap di tangan Presiden. Bila pada pemilu-pemilu era rezim Soeharto, pemerintah di bawah pimpinan Presiden sebagai pelaksanaanya, maka untuk Pemilu 7 Juni 1999 penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bebas dan mandiri, yang keanggotaannya terdiri atas unsur partai-partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden.³⁰ Semula diusulkan agar penyelenggara pemilu adalah partai politik saja. Tetapi usul ini ditolak oleh wakil-wakil partai politik di DPR RI. Ketua KPU tidak ditunjuk oleh Presiden, melainkan dipilih oleh anggota KPU sendiri, sehingga be-

lum tentu berasal dari wakil pemerintah. Mantan Mendagri Rudini, yang mewakili partai MKGR, terpilih sebagai Ketua KPU.

Terkait dengan penyelenggara pemilu, maka pengawasan pemilu dilakukan oleh badan yang independen, yang disebut Panitia Pengawas, yang keanggotaannya terdiri atas Hakim, unsur Perguruan Tinggi, dan unsur masyarakat. Pasal 24 ayat (1) UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum mengatakan, "Panitia Pengawas Pemilihan Umum adalah panitia bersifat bebas dan mandiri yang bertugas mengawasi penyelenggaraan/pelaksanaan pemilihan umum guna menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia".

Demikian juga dalam prinsipnya, di samping asas luber, telah pula dicantumkan asas jujur dan adil, serta demokratis dan transparan dalam pelaksanaan Pemilu 7 Juni 1999. Pasal 1 ayat (2) UU No.3/1999 tentang Pemilihan Umum mengatakan, "Pemilihan Umum diselenggarakan secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia".

Selain diawasi oleh Panitia Pengawas, lembaga-lembaga independen yang tumbuh atas inisiatif masyarakat dapat melakukan pemantauan atas jalannya pemilihan umum. Hal ini menjadi semacam pertanda bahwa masyarakat menginginkan terlaksananya pemilu yang benar-benar jurdil dan luber. Ada sekitar 20 buah lembaga pemantau, baik dari dalam negeri, seperti: (1) KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilu); (2) Forum Rektor, Yayasan Pembangunan SDM; (3) Lembaga Bantuan Konsultasi Bagi Korban

Pemberitaan Pers; (4) Komite Wartawan Reformasi Indonesia; (5) Komite Santri Pemantau Pemilu; (6) Forum Komunikasi Peneluruh Perjuangan Indonesia; (7) Yayasan Lembaga Pengkajian Pasifik; (8) University Network for Free and Fair Election (UNFREL); (9) Kantor Advokat dan Pengacara Hanafi Tanuwijaya; (10) Lembaga Sosial Masyarakat Masjid Indonesia; (11) Yayasan Tsagafal Islamiyah Ceger; (12) Institute for Strategic Analysis Election Watch for Free and Fair Election (INSES); maupun dari luar negeri, seperti: (1) Carter Centre; (2) Frederick Madman Foundation; (3) Liaison Agency Inc; (4) Embassy of The Republic Arab of Egypt; (6) Arehibald National Democratic Institute AS; (7) European Union Uni Eropa; dan (8) Shignoka Eiwa College Japan.

Pemilihan umum kali ini pun, selain untuk memilih anggota DPR, dan DPRD, juga untuk mengisi keanggotaan MPR. Berdasarkan Pasal 2 UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, jumlah anggota MPR = 700 orang, yang terdiri atas 500 orang anggota DPR ditambah 135 orang Utusan Daerah dan 65 orang Utusan Golongan. 500 orang anggota DPR terdiri atas 462 orang wakil partai politik yang dipilih langsung lewat pemilu dan 38 orang anggota ABRI yang diangkat.³¹ Utusan Daerah sebanyak 135 orang itu terdiri atas 5 (lima) orang dari setiap DATI I. Di sini tidak dibedakan antara Jawa dan luar Jawa atau antara daerah yang padat dan jarang penduduknya. Jadi keadaan demografi tidak mempengaruhi kuantitas wakil Utusan Daerah di tiap DATI I.

Menurut keputusan KPU, 65 orang Utusan Golongan itu terdiri atas golongan agama = 20 orang, ekonomi lemah = 9 orang,

budayawan, ilmuwan, seniman, dan cendekiawan = 9 orang, perintis kemerdekaan dan veteran = 5 orang, perempuan = 5 orang, etnis minoritas = 2 orang, dan penyandang cacat = 2 orang. Tetapi keputusan ini telah menimbulkan polemik, antara lain karena: (1) kurang jelas kriteria Utusan Golongan, seperti apakah orang-orang Cina tetap digolongkan sebagai etnis minoritas, mengapa tidak ada wakil Konfusius, sehingga ada organisasi kemasyarakatan yang merasa dirugikan dengan kriteria itu, namun sebaliknya juga ada organisasi kemasyarakatan yang tidak bersedia duduk sebagai wakil Utusan Golongan; (2) Keputusan KPU ini dianggap menyimpang dari amanat UUD 1945, karena tidak mengindahkan badan-badan ekonomi, khususnya koperasi (*Tempo*, 8 Agustus 1999). Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 lengkapnya menyatakan, "Yang disebut golongan-golongan ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubungan dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi". Daftar lengkap organisasi-organisasi yang ditentukan untuk mewakili Utusan Golongan dapat dilihat di Lampiran 1.

Pada sidang pleno KPU, 22 April 1999, diumumkan daftar kursi DPR, DPRD I, dan DPRD II (lihat Tabel 1).

Tentang jumlah penduduk, perkiraan jumlah penduduk yang berhak mencoblos, dan jumlah penduduk yang telah mendeklarasikan diri untuk ikut mencoblos, lihat Tabel 2 dan 3.

Tabel 1

JUMLAH ANGGOTA DPR, DPRD I DAN DPRD II SELURUH INDONESIA

No.	Propinsi	Jumlah Penduduk	Kursi DPR	Kursi DPRD I	Kursi DPRD II
1.	D1 Aceh	4.114.400	12	65	365
2.	Sumatera Utara	11.617.000	24	85	700
3.	Sumatera Barat	4.511.800	14	55	465
4.	Riau	4.330.100	10	55	285
5.	Jambi	2.613.700	6	45	240
6.	Sumatera Selatan	7.775.800	15	75	415
7.	Bengkulu	1.566.100	4	45	150
8.	Lampung	7.453.400	15	75	415
9.	DKI Jakarta	9.704.600	18	85	0
10.	Jawa Barat	43.864.800	82	100	1.195
11.	Jawa Tengah	30.236.200	60	100	1.515
12.	DI Yogyakarta	2.908.000	6	45	210
13.	Jawa Timur	34.569.400	68	100	1.560
14.	Kalimantan Barat	3.892.500	9	55	310
15.	Kalimantan Tengah	1.785.100	6	45	190
16.	Kalimantan Timur	2.744.800	7	45	240
17.	Kalimantan Selatan	3.081.300	11	55	340
18.	Bali	3.908.600	9	55	335
19.	Nusa Tenggara Barat	4.136.000	9	55	280
20.	Nusa Tenggara Timur	3.754.200	13	55	410
21.	Timor Timur	891.000	4	45	265
22.	Sulawesi Selatan	7.922.500	24	75	785
23.	Sulawesi Tengah	2.098.100	5	45	185
24.	Sulawesi Utara	2.862.200	7	45	250
25.	Sulawesi Tenggara	2.424.600	5	45	195
26.	Maluku	2.235.700	6	45	210
27.	Irian Jaya	2.387.100	13	45	275
Jumlah		209.389.000	462	1.630*	11.785**

*Dari 1.630 kursi DPRD I, 1.455 dipilih, dan 175 ABRI yang diangkat.

**Dari 11.785 kursi DPRD II, 10.495 dipilih, dan 1.290 ABRI yang diangkat.

Sumber: KPU.

Pelaksanaan dan Hasil Pemilihan Umum

Pemilu 7 Juni 1999, yang didahului dengan kampanye, 18 Mei - 4 Juni 1999 itu, berlangsung relatif aman, dan pelaksanaan prinsip luber jurdil semakin nampak, meskipun intimidasi-intimidasi dari aparatur pemerintah yang biasanya dilakukan untuk memengaruhi Golkar masih ada. Rakyat masih antusias untuk memberikan suaranya, dan justru kelembahan nampak pada aparat, yang kurang profesional dalam menjalankan tu-

gasnya. Kelemahan dalam teknis administratif mencolok. Hal ini disebabkan antara lain oleh kurang tepatnya dalam rekrutmen aparatur penyelenggaran pemilu, terutama dari partai-partai, dan persiapannya yang sangat singkat.

Bahkan masa kampanye yang dikhawatirkan akan terjadi kerusuhan seperti kerusuhan Mei 1998, ternyata berlangsung secara aman. Lima partai, PDI Perjuangan, Golkar (khususnya di luar Jawa), PAN, PKB, dan PPP, masih mendominasi penggerahan

Tabel 2

**PERKIRAAN JUMLAH PENDUDUK DAN JUMLAH PEMILIH
SERIA KURSI DPR YANG DIPEREBUTKAN SECARA NASIONAL**

**JUMLAH PEMILIH TERDAFTAR SUARA SAH SUARA TIDAK SAH.
DAN PERSENTASE SUARA SAH SECARA NASIONAL**

No.	Daerah Pemilihan	Perkiraan Jumlah Penduduk	Perkiraan Jumlah Pemilih	Kursi DPR	A	No.	Daerah Pemilihan	Pemilih Terdaftar	Suara Sah	Suara Tidak Sah	F*
								C	D	E	
1.	DI Aceh	4.114.400	2.326.432	12		1.	DI Aceh	1.486.294	988.622	51.509	69,98%
2.	Sumatera Utara	11.617.000	6.392.267	24		2.	Sumatera Utara	5.831.247	5.168.042	122.062	90,72%
3.	Sumatera Barat	4.511.800	2.592.619	14		3.	Sumatera Barat	2.364.404	1.944.592	97.579	86,37%
4.	Riau	4.330.100	2.635.051	10		4.	Riau	2.543.575	2.127.809	99.412	87,56%
5.	Jambi	2.613.700	1.418.512	6		5.	Jambi	1.372.710	1.155.140	85.198	90,36%
6.	Sumatera Selatan	7.775.800	4.357.950	15		6.	Sumatera Selatan	4.071.504	3.533.862	178.326	91,18%
7.	Bengkulu	1.566.100	865.512	4		7.	Bengkulu	808.064	660.693	56.307	88,73%
8.	Lampung	7.453.400	3.972.926	15		8.	Lampung	3.676.301	3.285.317	90.823	91,84%
9.	DKI Jakarta	9.704.600	5.375.210	18		9.	DKI Jakarta	5.072.249	4.853.546	184.220	99,32%
10.	Jawa Barat	42.200.587	26.344.147	82		10.	Jawa Barat	25.333.464	23.049.039	862.052	94,39%
11.	Jawa Tengah	30.101.527	20.671.673	60		11.	Jawa Tengah	18.720.597	17.231.911	620.750	95,36%
12.	DI Yogyakarta	3.237.629	2.075.097	6		12.	DI Yogyakarta	1.929.404	1.804.082	56.811	96,45%
13.	Jawa Timur	34.569.400	23.879.895	68		13.	Jawa Timur	21.811.625	19.828.663	722.620	89,21%
14.	Kalimantan Barat	3.872.574	2.216.224	9		14.	Kalimantan Barat	2.074.557	1.742.526	108.270	89,21%
15.	Kalimantan Tengah	1.785.100	1.085.338	6		15.	Kalimantan Tengah	995.057	799.084	43.874	84,71%
16.	Kalimantan Selatan	3.018.300	1.899.984	11		16.	Kalimantan Selatan	1.745.113	1.486.031	86.641	90,12%
17.	Kalimantan Timur	2.744.800	1.899.984	7		17.	Kalimantan Timur	1.335.342	1.134.214	49.854	88,67%
18.	Bali	3.062.845	2.113.503	9		18.	Bali	2.040.162	1.898.364	106.959	98,29%
19.	Nusa Tenggara Barat	4.136.000	2.166.437	9		19.	Nusa Tenggara Barat	2.082.267	1.744.339	162.186	91,56%
20.	Nusa Tenggara Timur	3.734.099	2.141.676	13		20.	Nusa Tenggara Timur	2.001.790	1.859.134	68.781	96,31%
21.	Timor Timur	891.000	468.064	4		21.	Timor Timur	420.096	346.477	48.559	94,03%
22.	Sulawesi Selatan	7.922.500	4.766.058	24		22.	Sulawesi Selatan	4.229.606	3.732.399	290.277	95,11%
23.	Sulawesi Tengah	2.098.100	1.212.014	5		23.	Sulawesi Tengah	1.202.792	1.072.328	82.748	96,03%
24.	Sulawesi Utara	2.862.200	1.809.262	7		24.	Sulawesi Utara	1.738.421	1.640.928	50.215	97,28%
25.	Sulawesi Tenggara	1.744.200	917.124	5		25.	Sulawesi Tenggara	900.831	801.223	46.649	94,12%
26.	Maluku	2.235.700	1.236.135	6		26.	Maluku	1.025.728	1.070.777	50.169	109.28%
27.	Irian Jaya	2.201.187	1.124.857	13		27.	Irian Jaya	1.001.853	827.416	41.653	86,75%
	Jumlah						Jumlah		117.815.053	105.786.658	4.422.851
		206.104.648	127.588.118	462							93,54%

F* = (D : C) x 100%

massa, sementara partai-partai lainnya masih sulit untuk menggerakkan massanya. Salah satu faktornya adalah persiapan yang sangat singkat, di samping masalah dana, sehingga masyarakat pada umumnya tidak mengenal partai-partai baru itu. Ada usaha untuk mengganggu jalannya kampanye, tetapi nampaknya massa partai tidak terpancing untuk melakukan kerusuhan. Khusus tentang kampanye Golkar kiranya perlu pendalaman tersendiri, karena: (1) kerusuhan yang terjadi pada giliran kampanye Golkar dilakukan oleh anggota Golkar sendiri, seperti kampanye Golkar di Jakarta, 24 Mei 1999; (2) apakah gangguan atas rapat Golkar benar-benar dilakukan oleh anggota PDI Perjuangan, seperti misalnya pada kasus rapat Golkar di Purbalingga, 2 April 1999.

Catatan lebih lanjut mengenai kampanye Pemilu 1999, antara lain: (1) penggerahan massa, *show of forces*, masih menjadi ciri utamanya; (2) partai-partai belum siap untuk menawarkan programnya secara matang, sebaliknya *yel-yel* masih menjadi ciri pidato para jurkam; (3) sentimen-sentimen agama dan primordialisme lainnya, seperti kedekahan,³² masih ikut mewarnai upaya menarik massa; (4) masalah ideologi tidak banyak mewarnai isi kampanye; (5) capres-capres telah mulai ikut dikampanyekan; (6) meskipun tidak segencar pemilu-pemilu sebelumnya, *money politics* disinyalir masih dijalankan juga, misalnya oleh Partai Golkar dan PDR.

Meskipun diakui pelaksanaan pemilu telah berjalan lebih demokratis dan dapat melaksanakan prinsip-prinsip luber dan jurdil, tidak berarti bahwa pemilu kali ini telah bebas dari pelanggaran, misalnya kampanye dilakukan sebelum waktunya, seperti kampanye Baramuli untuk Golkar di Sulawesi,

penghitungan suara yang tidak transparan sehingga mengundang kecurigaan-kecurigaan, yang pada akhirnya muncul tuntutan agar pemilu di beberapa daerah diulangi, seperti yang terjadi di beberapa TPS di Sulawesi Utara.

Catatan khusus justru perlu ditujukan kepada aparat penyelenggara pemilu dan kerja KPU. Banyak kritik pedas dialamatkan kepada KPU, termasuk wewenangnya. Ini muncul antara lain karena KPU gagal mengesahkan hasil pemilu tepat pada waktunya, karena sebagian besar anggota KPU menghindaki agar pelanggaran-pelanggaran pemilu diselesaikan lebih dulu. Heterogenitas kepentingan politik begitu menjol. Muncul banyak interpretasi demi kepentingan politik kelompoknya sendiri, misalnya tentang jatah kursi DPR bagi partai-partai yang tidak memenuhi perolehan suara, atau tetap diperbolehkan mengikuti Pemilu 2004 bagi partai-partai *gurem*.

Karena persoalan internal itulah, KPU sulit menepati jadwal waktu yang telah ditentukan, sehingga beberapa jadwal persiapan pemilu, dan pengumuman hasil pemilu, terpaksa mengalami perubahan maupun penundaan. Akibatnya pelantikan anggota DPRD juga mengalami penundaan. Keadaan yang demikian ini telah menimbulkan kecaman-kecaman kepada KPU, mulai dari kecaman atas ulah beberapa anggota KPU yang ingin menggagalkan pemilu, elite politik yang tidak bersedia menandatangani hasil pemilu sebagai pengkhianat aspirasi rakyat sampai dengan tuntutan agar KPU dibubarkan saja, karena tidak bersedia menandatangani hasil pemilu dengan alasan pemilunya masih curang (*Kompas*, 28 Juli 1999).

Yang terjadi berikutnya lebih kacau dan amburadul (*Kontan*, No. 44, Tahun III, 2 Agustus 1999). Ketua KPU Rudini langsung menyodorkan persoalan pemilu itu kepada Presiden, yang kemudian secara bersyap menyatakan, pemilu sah. Bersyap karena di satu sisi mengatakan pemilu telah sah, tetapi di sisi lain memberi waktu satu minggu kepada Panwas untuk menguji keberatan KPU itu. Banyak orang tidak sadar, tata cara yang demikian ini ternyata tidak sesuai dengan aturan main yang telah digariskan. Presiden tidak memiliki kewenangan untuk memerintahkan Panwas melakukan sesuatu. Prosedur yang benar bukan dari KPU ke Presiden, terus ke Panwas. Tetapi dari KPU langsung ke Panwas. Presiden tidak perlu ikut-ikut, karena dia bukan penyelenggara pemilu. Yang disebut dengan penyelenggara pemilu menurut UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum ada tiga, yakni KPU, panitia pelaksana dari PPI sampai PPS, dan Panwas.

Meskipun KPU belum secara resmi menandatangi hasil pemilu, PDI Perjuangan dapat dipastikan memenangkan perolehan suara dalam Pemilu 1999 ini, meskipun tidak secara *single majority*. Sebagaimana telah nampak dalam kampanye, PDI Perjuangan, Golkar, PKB, PPP dan PAN merupakan lima partai politik yang menguasai pemilu dengan perolehan suara sebagaimana yang tercantum dalam Tabel 4 dan 5.

Berdasarkan Tabel 4 dan 5, ternyata jumlah perolehan suara partai-partai yang bersedia menandatangi hasil pemilu jauh lebih besar daripada jumlah perolehan suara partai-partai yang tidak bersedia menandatangi hasil suara maupun tidak hadir dalam rapat itu, 98.348.208 (93,03 persen), 6.741.951 (8,38 persen) dan 630.502 (0,60

persen). Meskipun jumlah partai yang menandatangi hasil pemilu tidak mencapai 2/3 anggota KPU, perolehan suara mereka tetap jauh lebih besar daripada mereka yang tidak menandatangi hasil pemilu. Partai-partai yang tidak bersedia menandatangi hasil pemilu itu telah dikecam ingin menggagalkan pemilu.

Penyimakan sementara atas hasil pemilu itu menunjukkan bahwa perolehan suara partai-partai itu dipengaruhi oleh: (1) Tokoh partai. Ini dapat dilihat dalam kasus PDI-Perjuangan, PKB, dan PAN; (2) Sikap masyarakat atas suatu partai. Ini dapat dilihat dalam kasus kekalahan Golkar dan kemenangan PDI-Perjuangan di daerah pemilihan Jawa dan Bali. Ketidaksenangan masyarakat kepada Golkar, yang disamakan dengan pemerintah itu, merupakan faktor utama kekalahan Golkar dan kemenangan PDI-Perjuangan di daerah pemilihan Jawa dan Bali. Di samping itu, kemenangan PDI Perjuangan di daerah pemilihan Jawa dan Bali juga sangat dipengaruhi oleh peran Megawati sebagai simbol anti-rezim Soeharto dan rezim Habibie yang dianggap kelanjutan dari rezim Soeharto; (3) Primordialisme. Hal ini nampak dalam kasus kemenangan Golkar di daerah pemilihan luar Jawa, khususnya daerah Iramasuka; (4) Sifat daerah, tertutup atau terbuka dalam komunikasi. Hal ini nampak dalam kasus kemenangan Golkar di daerah-daerah yang relatif masih sulit komunikasinya, sehingga kasus-kasus atau kritik-kritik tajam yang menyudutkan Golkar tidak banyak diketahui oleh masyarakat; (5) *The Big Five* itu pada dasarnya adalah partai-partai yang telah lama mempunyai basis di masyarakat.

Kini muncul persoalan baru berkaitan dengan cara pembagian kursi DPR, karena ada

Tabel 4

PEROLEHAN SUARA LIMA PARTAI BESAR

No.	Daerah Pemilihan	PDI Perjuangan	Golkar	PKB	PPP	PAN
1.	DI Aceh	126.038	154.373	11.750	285.014#	177.069
2.	Sumatera Utara	2.052.680*	1.128.529	57.296	520.121	465.543
3.	Sumatera Barat	212.347	459.528**	17.083	400.649	430.880
4.	Riau	583.583	632.609**	62.851	295.924	216.688
5.	Jambi	286.042	400.495**	55.024	126.621	88.721
6.	Sumatera Selatan	1.378.668*	781.517	174.352	299.779	279.104
7.	Lampung	1.322.032*	636.570	386.364	265.503	173.491
8.	Bengkulu	198.512*	190.731	24.128	53.939	51.794
9.	DKI Jakarta	1.895.964*	541.346	174.661	806.298	797.766
10.	Jawa Barat	7.507.503*	5.439.334	1.622.124	3.513.348	1.707.252
11.	Jawa Tengah	7.380.900*	2.300.625	2.953.511	1.899.390	1.197.643
12.	DI Yogyakarta	643.202*	258.745	257.240	87.865	311.619
13.	Jawa Timur	6.703.699	2.510.025	7.034.707@	1.026.862	940.342
14.	Kalimantan Barat	405.543	511.513**	47.098	209.792	47.734
15.	Kalimantan Tengah	283.564*	221.940	47.501	88.824	38.198
16.	Kalimantan Selatan	316.565	357.278**	56.086	251.182	137.110
17.	Kalimantan Timur	383.168*	336.629	131.050	117.868	75.424
18.	Bali	1.500.050*	196.984	32.253	17.630	25.006
19.	Nusa Tenggara Barat	231.654	735.733**	52.094	198.429	71.520
20.	Nusa Tenggara Timur	714.312	759.156**	7.147	43.100	29.270
21.	Timor Timur	119.908	168.592**	629	2.211	9.618
22.	Sulawesi Utara	364.043	811.899**	13.152	122.567	34.124
23.	Sulawesi Tengah	154.640	585.592**	17.692	114.660	26.737
24.	Sulawesi Tenggara	109.708	505.345**	15.365	53.765	17.747
25.	Sulawesi Selatan	247.112	2.481.914**	58.876	313.903	129.712
26.	Maluku	296.793	326.115**	11.879	191.014	21.564
27.	Irian Jaya	270.843	308.632**	15.069	23.647	27.280
Jumlah		35.689.073	23.741.749	13.336.982	11.329.905	7.528.956
		33,74%	22,44%	12,61%	10,71%	7,12%

* Daerah di mana perolehan suara dimenangkan oleh PDI Perjuangan (11 daerah).

** Daerah di mana perolehan suara dimenangkan oleh Golkar (14 daerah).

@ Daerah di mana perolehan suara dimenangkan oleh PKB (1 daerah).

Daerah di mana perolehan suara dimenangkan oleh PPP (1 daerah).

Sumber: KPU.

sisa kursi yang tidak habis dibagi oleh Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Dari jumlah kursi DPR yang diperebutkan lewat pemilu setelah dibagi BPP masih menyisakan 120 kursi. Sedangkan 342 kursi telah berhasil didistribusikan ke beberapa partai. Persoalannya adalah bagaimana membagi 120 kursi sisa itu kepada partai-partai peserta pemilu. Untuk itu berkembang dua formula di PPI, yaitu formula Pokja Tiga dan for-

mula Delapan Partai Islam. Munculnya dua formula ini disebabkan oleh kekurangjelasan UU No. 3/1999 dan beberapa SK KPU yang mengatur *stembus accord*. Perdebatan di PPI mengalami jalan buntu sehingga dibawa ke KPU, tetapi justru menjadi semakin ruwet. Hal ini berkaitan dengan usul Ketua Umum PUDI Sri Bintang Pamungkas, yang memunculkan ide formula ketiga. Intinya mengumpulkan semua sisa

Tabel 5

PARTAI-PARTAI YANG BERSEDIA
MENANDATANGANI HASIL PEMILU

No. Partai	Nama Partai	Jumlah Suara	%
7	PKU	300.064	0,28
9	PPP	11.329.905	10,72
10	PSII	375.920	0,36
11	PDI-P	35.689.073	33,76
14	PDKB	550.846	0,52
15	PAN	7.528.956	7,12
17	PSII 1905	152.820	0,14
22	PBB	2.049.708	1,94
26	PNI FM	365.176	0,35
27	IPKI	328.564	0,31
28	PR	208.157	0,20
30	PNI MM	345.720	0,33
33	Golkar	23.741.749	22,46
34	PP	551.028	0,52
35	PKB	13.336.982	12,62
39	PDR	427.854	0,40
41	PKP	1.065.686	1,01
Jumlah		98.348.208	93,03

PARTAI YANG TIDAK HADIR
PADA ACARA PENANDATANGANAN
BERITA ACARA HASIL PEMILU 1999

No. Partai	Nama Partai	Jumlah Suara	%
6	PUI	269.309	0,25
8	Masyumi Baru	152.589	0,14
19	Pilar	40.517	0,04
40	PCD	168.087	0,16
Jumlah		630.502	0,60

suara partai di tingkat pusat, lalu dilakukan pemeringkatan. Dengan formula ini semua partai akan mendapatkan limpahan kursi. Tetapi usul Ketua Umum PUDI itu ditentang oleh banyak pihak.

Akhirnya perjuangan partai-partai kecil (*gurem*), termasuk yang melalui delapan partai Islam bersepakat *stembus accord*, gagal setelah KPU melalui Rapat Plenonya tanggal 30 Agustus 1999 memutuskan membubarkan *stembus accord* lewat *voting*. Hasil *voting* menunjukkan 43 suara setuju *stembus accord* dibubarkan, 12 menolak *stembus accord* dibubarkan, dan dua *abstain*. Pada tanggal 1 September 1999, PPI berhasil melakukan perhitungan perolehan kursi DPR (lihat Tabel 6).

Menurut perhitungan akhir ini, hanya 21 partai yang mendapatkan kursi. Ini terdiri atas enam partai lolos ketentuan *electoral threshold*, yaitu yang mendapat lebih dari 2 persen kursi DPR, seperti PDI Perjuangan (153 kursi), Golkar (120 kursi), PPP (58), PKB (51 kursi), PAN (34 kursi), dan PBB (13 kursi); lima partai yang tidak melebihi ketentuan *electoral threshold*, seperti PK (7 kursi), PDKB (5 kursi), PNU (5 kursi), PKP (4 kursi), dan PDI (2 kursi); dan sepuuh partai yang masing-masing hanya mendapatkan satu kursi.

PARTAI-PARTAI YANG TIDAK BERSEDIA
MENANDATANGANI HASIL PEMILU

No. Partai	Nama Partai	Jumlah Suara	%
1	PIB	192.712	0,18
2	Krisna	369.719	0,35
3	PNI	311.137	0,29
4	PADI	85.838	0,08
5	KAMI	289.489	0,27
12	PAY	213.979	0,20
13	PKM	104.385	0,10
16	PRD	78.730	0,07
18	PKD	216.675	0,20
20	PARI	54.790	0,05
21	PPIM	456.718	0,43
23	PSP	9.807	0,05
24	PK	1.436.585	1,36
25	PNU	679.179	0,64
29	PID	62.901	0,08
31	Murba	62.006	0,06
32	PDI	655.052	0,62
36	PUDI	140.980	0,13
37	PBN	111.629	0,11
38	MKGR	204.204	0,19
42	SPSI	61.105	0,06
43	PNBI	149.136	0,14
44	PBI	364.291	0,34
45	SUNI	180.167	0,17
46	PND	96.984	0,09
47	PUMI	49.839	0,05
48	PPI	63.934	0,06
Jumlah		6.741.951	8,38

Tabel 6

PEROLEHAN KURSI LIMA PARTAI BESAR

No.	Daerah Pemilihan	PDI-P	Golkar	PKB	PPP	PAN
1	DI Aceh	2	2	-	4#	2
2	Sumut	10*	5	1	3	2
3	Sumbar	2	4**	-	3	3
4	Riau	3	3\$\$	1	2	1
5	Jambi	2	2\$\$	-	1	1
6	Sumsel	6*	4	1	2	1
7	Lampung	6*	3	2	1	1
8	Bengkulu	1\$	1	-	1	1
9	DKI Jakarta	7*	2	1	3	3
10	Jabar	27*	20	6	13	6
11	Jateng	26*	8	10	7	4
12	DIY	2*	1	1	1	1
13	Jatim	23	9	24@	4	3
14	Kalbar	2	3**	-	1	-
15	Kalteng	2\$	2	1	1	-
16	Kalsel	2	3**	1	2	1
17	Kaltim	3*	2	-	1	1
18	Bali	7*	1	1	-	-
19	NTB	1	4**	-	1	1
20	NTT	5	6**	-	1	-
21	Timtim	2	2\$\$	-	-	-
22	Sulut	2	4**	-	1	-
23	Sulteng	1	3**	-	1	-
24	Sultra	1	3**	-	1	-
25	Sulsel	2	16**	1	2	1
26	Maluku	2	2\$\$	-	1	-
27	Irja	4	5**	-	-	1
	Jumlah	154	120	51	58	34

* Daerah di mana perolehan kursi dimenangkan oleh PDI-P (9 daerah).

** Daerah di mana perolehan kursi dimenangkan oleh Golkar (10 daerah).

@ Daerah di mana perolehan kursi dimenangkan oleh PKB (1 daerah).

Daerah di mana perolehan kursi dimenangkan PPP (1 daerah).

\$ Daerah di mana perolehan suara dimenangkan PDI-P tetapi perolehan kursinya sama dengan Golkar (2 daerah).

\$\$ Daerah di mana perolehan suara dimenangkan Golkar tetapi perolehan kursinya sama dengan PDI-P (4 daerah).

Sumber: PPI.

Epilog Pemilu

Kemenangan PDI Perjuangan dan perolehan suara Golkar, PKB serta PAN dapat

dijadikan petunjuk awal bahwa partai yang "terbuka" masih lebih laku ketimbang partai-partai yang berasaskan agama. Hal ini juga dapat dijadikan petunjuk bahwa masyarakat membedakan antara agama yang dianutnya dan atas partai.

Tetapi kemenangan PDI Perjuangan itu membawa persoalan baru, karena PDI Perjuangan dan Ketua Umumnya, Megawati Sukarnoputri, tidak otomatis menjadi partai yang memerintah dan menjadi Kepala Pemerintahan (Presiden). Di samping kemenangannya tidak mencapai *single majority*, sistem kepartaian dan sistem pemilihan Presiden yang berlaku di Indonesia saat ini belum memberi jaminan ke arah itu. Sistem kepartaian di Indonesia yang tidak menganut *ruling party*, justru lebih tepat dikatakan partai-partai adalah milik pemerintah, menjadikan perolehan kursi PDI Perjuangan yang hanya *simple majority* itu, tidak secara otomatis menjadikan PDI Perjuangan menjadi partai yang memerintah. Berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem *ruling party*, seperti India, Jepang, ataupun negara-negara Eropa Barat, di mana partai pemenang pemilu otomatis menjadi partai yang memerintah, dan Ketua Umumnya menjadi Kepala Pemerintahan (biasanya PM).

Persoalannya di sini adalah komposisi kekuatan di MPR tidak paralel dengan komposisi kekuatan di DPR. Ada Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Jadi kepastian siapa menjadi Presiden RI periode 1999-2004 masih menunggu SU MPR bulan November 1999. Bila Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden masih diberlakukan dalam SU MPR 1999 nanti, dan bila tidak ada calon tunggal, untuk terpilih se-

bagai Presiden, Megawati harus mendapat suara terbanyak. Ini berarti Megawati harus mendapat 351 suara (separuh jumlah anggota MPR ditambah satu) dalam pemilihan Presiden di SU MPR November 1999. Padahal saat ini PDI Perjuangan baru mendapatkan 153 kursi. Jadi masih kurang 198. Keadaan semacam ini memberikan indikasi bahwa persaingan dalam pemilihan Presiden bakal "ramai".

Penyimakan selama ini menunjukkan bahwa perjuangan Megawati untuk menjadi Presiden mendapat tantangan yang berat, tidak saja dari pesaing utamanya, B.J. Habibie, tetapi juga dari kelompok-kelompok yang merasa tidak akan berperan bila Megawati tampil sebagai orang No. 1 di Indonesia. Isu *gender*, SARA, khususnya agama, kesukuan, latar belakang pendidikan, pengalaman berorganisasi, dan pengalaman menjadi Presiden, atau kriteria-kriteria Capres yang tidak lazim, yang secara sistematis dilontarkan sekarang ini, pada dasarnya merupakan usaha untuk mengganjal usaha Megawati menjadi Presiden. Sebenarnya usaha semacam ini juga telah dilakukan menjelang pemilu, dengan mengisukan 90 persen caleg PDI Perjuangan adalah non-Muslim.³³

Terkait dengan hal ini, juga dilontarkan kecaman kepada Megawati, yang selama ini diam saja, tidak terdengar upaya dari partai pemenang pemilu untuk melakukan penjajagan-penjajagan kerja sama dengan partai-partai reformis yang lain. Sehingga bila situasi politik sekarang ini dibaratkan dengan main bola, justru bola tidak berada di tangan Megawati. Bola justru berada di tangan partai yang kalah dalam pemilu, seperti Golkar dengan B.J. Habibie, atau poros tengah dengan Amien Rais.

Pidato Megawati di kantor DPP PDI Perjuangan, Lentengagung, Jakarta, 29 Juli 1999, banyak dikomentari selain sebagai pemecah "kemisteriusan" sikap diamnya itu, juga merupakan jawaban atas berbagai isu, kritik, atau pertanyaan yang dialamatkan, baik kepada PDI Perjuangan maupun kepada Ketua Umumnya. Memang di sana-sini dirasa masih kurang tajam, tetapi pidato Megawati itu setidaknya telah menjawab persoalan tentang militerisme, pengadilan terhadap Soeharto, dan amandemen UUD 1945. Dari pidato ini tidak benar bila PDI Perjuangan tidak pro-reformasi. Oleh sebab itu reformasi tanpa mengikutsertakan PDI Perjuangan sulit terlaksana (D & R, No. 51/XXX/2-7 Agustus 1999: 3, 15).

Namun sebaliknya, kubu B.J. Habibie juga terus digoyang. Kasus Bank Bali yang melibatkan kawan-kawan Habibie hanya salah satu contohnya. Sementara itu konflik internal Golkar (Golkar Putih dan Golkar Hitam) dapat mengganggu usaha B.J. Habibie untuk menduduki jabatan Presiden lagi. Sementara itu, munculnya Poros Tengah sebagai suatu alternatif, dengan vokalis utamanya Amien Rais merupakan suatu reaksi atas menajamnya persaingan antara kubu Megawati dan kubu B.J. Habibie.

Catatan terakhir usai pemilu ini adalah jarak waktu yang cukup lama antara pemilu dan SU MPR, sekitar enam bulan. Waktu yang relatif lama ini menjadikan pemilu khilangan maknanya, sehingga dapat menimbulkan sikap apatis dalam masyarakat. Di samping itu, suasana yang demikian ini dapat mengundang terjadinya kecurigaan atas hasil pemilu maupun hasil SU MPR yang akan datang.

Penutup

Langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah B.J. Habibie menimbulkan sikap pro dan kontra, serta kontroversi, yang juga dianggap melebihi wewenangnya sebagai pemerintah transisi. Tugas pemerintah transisi sebaiknya mengutamakan agenda yang telah ditetapkan MPR, seperti pengusutan KKN yang dilakukan oleh mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya, menjamin pelaksanaan pemilu yang luber dan jurdil, serta mengatasi kesulitan rakyat untuk mendapatkan sembako.

Sebenarnya beban yang dihadapi bangsa Indonesia sekarang ini sangat akumulatif, pekerjaan rumah yang bertimbun, sehingga tidak mungkin diselesaikan sekarang juga. Oleh karena itu perlu skala prioritas, mana yang harus dihulukan dan mana yang perlu ditunda. Diperlukan pilihan prioritas yang lebih tepat, yakni dengan pertimbangan utama adalah untuk kepentingan rakyat banyak, bukan disertai pertimbangan politik pemerintahan transisi itu sendiri, seperti sekadar untuk mencari dukungan politik. Mengingat itu semua, penyediaan sembako yang adil dan merata sesuai daya beli rakyat, menjamin keamanan masyarakat, serta menghilangkan proses manipulasi dan kecualasan dalam pemilihan umum, serta penegakan hukum, perlu mendapatkan perhatian yang utama dan saksama.

Singkatnya waktu persiapan pemilu membawa konsekuensi sulitnya mensosialisasikan peraturan perundang-undangan tentang pemilu maupun persiapan partai politik untuk terjun dalam pemilu. Dalam keadaan yang demikian ini sulit untuk mencapai hasil yang optimal dari tujuan diselenggarakannya pemilu. Oleh sebab itu, untuk pe-

milu yang akan datang sosialisasi peraturan perundang-undangan tentang Pemilu menjadi sangat perlu.

Meskipun banyak yang berpendapat bahwa pemerintah hasil pemilu tidak akan dapat segera mengatasi krisis, tetapi pemilu itu kiranya perlu untuk mengatasi kontroversi tentang legitimasi pemerintah sekarang ini. Dengan pemerintah yang secara formal lebih konstitusional diharapkan kredibilitas pemerintah dapat dibangun kembali, yang pada gilirannya secara bertahap dapat membawa bangsa Indonesia keluar dari krisis. Oleh sebab itu, pemerintah dan masyarakat perlu memusatkan perhatian pada pemilu, hindari kebijakan dan langkah yang aneh-aneh, serta selalu mengusahakan pemilu berjalan secara luber dan jurdil.

Tiga UU bidang Politik, yang terdiri atas UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilihan Umum, dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, selain diskriminatif juga tidak mendukung proses demokrasi, khususnya dalam hal kehidupan kepartaian. Oleh sebab itu tiga UU bidang Politik itu harus diperbaiki. Materi-materi atau pasal-pasal yang menghambat proses demokrasi perlu diganti, dan sebaliknya pasal-pasal yang mendukung pertumbuhan proses demokrasi harus diperbaik. Substansi UU bidang Politik bukan sejauh mana pemerintah mengontrol kehidupan politik rakyat, melainkan sejauh mana kedaulatan rakyat itu tercermin.

KEPUSTAKAAN

1. Kementerian Penerangan, *Kepartaian dan Parlementaria Indonesia* (Jakarta: Departemen Penerangan, 1954), dan Konstituante Republik Indonesia, *Risalah Perundingan Tahun 1957*, Jilid VII.

2. Sonata, Thamrin (penyunting). 1999. *UU Politik Buah Reformasi Setengah Hati* (Jakarta: Yayasan PARIBA).

CATATAN AKHIR

1 *Kompas*, 9 Maret 1999. Dalam pertemuannya dengan Wakil Ketua MPR Pudjono Pranyoto, di Jakarta, 8 Maret 1999, Badan Pengawas Pelaksanaan Reformasi Total (Bappertal) menyatakan: (a) Presiden B.J. Habibie telah melecehkan Tap MPR RI No. XI/MPR/1998, oleh karena itu MPR agar segera menyelenggarakan SI MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden; (b) Presiden B.J. Habibie telah tidak memenuhi syarat sebagai pelaksana atau penanggungjawab Pemilu 1999, seperti yang diamanatkan oleh Tap MPR RI No. XIV/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum.

2 17 RUU yang diajukan pemerintah ke DPR adalah sebagai berikut: (1) RUU tentang Larangan Praktek Monopoli (rencana selesai 18 Februari 1999); (2) RUU tentang Perlindungan Konsumen (rencana selesai 30 Maret 1999); (3) RUU tentang Bank Sentral (rencana selesai 24 Maret 1999); (4) RUU tentang Pemerintahan Daerah (rencana selesai 9 April 1999); (5) RUU Referendum (rencana selesai 1 Maret 1999); (6) RUU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN (rencana selesai 8 April 1999); (7) RUU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (rencana selesai 9 April 1999); (8) RUU tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Ras Diskriminasi (rencana selesai 6 April 1999); (9) RUU tentang HAM dan Komnas HAM (rencana selesai 19 Juni atau Juli 1999); (10) RUU tentang Pencautan UU No 11/63 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi (rencana selesai 14 April 1999); (11) RUU tentang Perubahan KUHP Berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara (rencana selesai 14 April 1999); (12) RUU tentang Arbitrase (rencana selesai setelah pemilu); (13) RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (rencana selesai belum pasti); (14) RUU tentang Pembentukan Kotamadya Dati II, 7 Kotamadya (rencana selesai belum pasti); (15) RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (rencana selesai 15 April 1999); (16) RUU tentang Lalu Lintas Devisa (rencana selesai belum pasti); dan (17) RUU tentang APBN (rencana selesai 26 Februari 1999). Di samping itu pemerintah juga akan

segera mengirim lima RUU ke DPR, yakni: (1) RUU tentang Minyak dan Gas; (2) RUU tentang Kehutanan; (3) RUU tentang Jasa Konstruksi; (4) RUU tentang Telekomunikasi; dan (5) RUU tentang Hubungan Luar Negeri (*Kompas*, 13 Februari 1999). Bahkan dalam tahun 1999/2000 Depkeh menyiapkan 44 RUU dengan anggaran Rp. 11 miliar. Baca penjelasan Dirjen Hukum dan Perundang-undangan (Kumdang) dalam *Republika*, 11 Januari 1999.

3 Antara Presiden dan para Menteri, atau di antara para Menteri sendiri, tidak ada koordinasi. Mereka jalan sendiri-sendiri. Contoh berikut ini dapat menunjukkannya: (a) Presiden berbeda pendapat dengan Menteri Perhubungan mengenai kredit untuk nelayan kecil. Presiden B.J. Habibie menegaskan, Menteri Perhubungan agar segera menindaklanjuti kebijakan kredit untuk nelayan kecil. Sebaliknya Menteri Perhubungan menegaskan, yang mengatur mekanisme kredit bukan Menteri Perhubungan melainkan Menteri Keuangan; (b) Ada ketidaksinkronan antara Kepala Bulog dan Menteri Pangan tentang beras impor; (c) Ketidaksinkronan antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral tentang masalah perbankan; (d) Ketidaksinkronan antara Presiden B.J. Habibie dengan Jaksa Agung Andi M. Ghalib tentang bocornya pembicaraan Presiden dan Jaksa Agung perihal pengadilan mantan Presiden Soeharto; (e) Perbedaan pendapat antara Presiden B.J. Habibie dan Pangab Jenderal TNI Wiranto tentang pemusatan pasukan di sekitar kediaman Presiden B.J. Habibie; (f) Ketidaksinkronan antara Menpora dan Mensos tentang dana olahraga yang ditarik dari masyarakat. Menpora tidak tahu-menahu dan tidak diajak bicara mengenai keputusan Mensos yang mengizinkan semacam Kuis Olahraga; (g) Perbedaan pendapat antara Presiden B.J. Habibie dan Mendagri Syarwan Hamid, tentang pemekaran wilayah Maluku dan Irja. Presiden B.J. Habibie semula menghendaki dilakukan sebelum pemilu. Sedangkan Mendagri Syarwan Hamid menghendaki sesudah pemilu.

4 Berlarut-larutnya kerusuhan di Ambon telah mendorong beberapa pimpinan ABRI untuk mendesak diberlakukannya Hukum Darurat Sipil di Indonesia. Hal ini terungkap dalam Sidang Kabinet Terbatas Bidang Polkam, 3 Maret 1999.

5 Baca "Faksi-faksi yang Muncul di antara Menteri" dalam Analisa Kabinet Reformasi, *Merdeka*, 12 Januari 1999. Disebutkan antara lain,

di dalam Kabinet itu terdapat Faksi Akbar Tanjung, Faksi Ginanjar, Faksi Pendukung Habibie, Faksi Militer, Faksi Adi Sasono, Faksi Non-Golkar, dan Faksi Syarwan-Ginanjar.

- 6 Baca pernyataan Direktur *Institute of Development Economic Analysis* (IDEA) dalam *Kedaulatan Rakyat*, 6 Maret 1999.
- 7 Menteri Koperasi Adi Sasono mendirikan partai baru, yakni Partai Daulat Rakyat (PDR).
- 8 Rekaman pembicaraan telepon Presiden B.J. Habibie dengan Jaksa Agung Andi M. Ghalib itu pertama kali dimuat oleh majalah *Panji Masyarakat* No. 45 Tahun II, 24 Februari 1999.
- 9 Lihat penilaian Amien Rais tentang TNRM3, dalam *Kompas*, 28 Februari 1999.
- 10 Baca pernyataan Gus Dur dalam menanggapi pencalonan Habibie sebagai Presiden oleh Golkar, dalam *Pikiran Rakyat*, 12 Maret 1999.
- 11 Baca keterangan tertulis Direktur Eksekutif *Centre for Agriculture Policy Studies* (CAPS) dalam harian *Kompas*, 8 Maret 1999.
- 12 Sidang Kabinet Terbatas Bidang Polkam, 27 Januari 1999, memutuskan, Indonesia akan melepas Timtim bila pemberian status khusus dengan otonomi luas sebagai penyelesaian akhir masalah Timtim ditolak. Baca pula berita *Suara Karya*, 12 Februari 1999. Sehubungan dengan opsi itu, Presiden B.J. Habibie mengatakan kepada para peserta Munas Kadin, di Istana Merdeka, 11 Februari 1999, bahwa mulai tanggal 1 Januari 2000, pemerintah Indonesia tidak mau lagi digangu oleh masalah Timtim.
- 13 Sidang Dewan Pemantapan Keamanan dan Sistem Hukum (DPKSH), di Wisma Negara, 23 April 1999, yang dipimpin Presiden B.J. Habibie memutuskan, pemekaran Irja menjadi tiga propinsi dan Maluku menjadi dua propinsi dilakukan sebelum pemilu 7 Juni 1999. Pemerintah meminta agar KPU segera menyesuaikan rencana pemekaran propinsi-propinsi itu.
- 14 Lihat *Kedaulatan Rakyat*, 24 Maret 1999. Demonstrasi FKSMJ di Silang Monas, 23 Maret 1999, memberikan *Gorbachev Award* kepada Presiden B.J. Habibie sebagai Bapak Disintegrasi Bangsa.
- 15 Baca penjelasan Ketua Umum PAN Amien Rais tentang kerusuhan Ambon, dalam harian *Merdeka*, 5 Maret 1999, di mana dia akan meminta negara *super power* (AS) untuk melakukan intervensi bila pemerintah Indonesia tidak mampu lagi menyelasaikan kerusuhan berdarah yang telah berlangsung cukup lama itu. Hal itu disampaikan kepada Menlu AS, Madeleine Albright, dalam pertemuannya di Hotel Borobudur, 4 Maret 1999.
- 16 Baca rangkuman pendapat Letjen TNI (Purn) A. Hasnan Habib, Jenderal (Purn) Rudini, Ketua Umum PKB Matori Abdul Djilil, Ketua PDIP Dimyati Hartono, dan Deklarator GKPB Sarwono Kusumaatmadja, dalam *Kompas*, 20 Februari 1999.
- 17 Baca penjelasan Ketua PKP Tatto Raja Manggala dalam harian *Kedaulatan Rakyat*, 4 Maret 1999, yang antara lain menegaskan bahwa lebih baik Presiden B.J. Habibie secepatnya *lengser keprabon*, karena kehadirannya justru menyebabkan permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia semakin menumpuk. Kerusuhan terjadi di mana-mana, dan bangsa Indonesia menghadapi ancaman disintegrasi. Baca pula pernyataan Ketua PDIP Perjuangan Laksamana Sukardi dalam *Jawa Pos*, 12 Maret 1999.
- 18 Lihat *Merdeka*, 28 April 1999. Dalam pertemuan konsultasi antara jajaran pimpinan DPA dan Depdagri, 27 April 1999, terjadi perdebatan yang seru mengenai eksistensi pemerintahan B.J. Habibie dilihat dari sisi konstitusi. Legitimasi pemerintahan B.J. Habibie dianggap tidak cukup memadai.
- 19 Lihat Sonata (1999), khususnya dalam kata pengantar yang ditulis oleh Andi A. Mallarangeng.
- 20 Baca penjelasan Wimanjaya K. Liotohe (Ketua Umum Partai Persaudaraan Rakyat Indonesia Merdeka) dalam *Masyarakat Sipil*, 17 Maret 1999.
- 21 Pasal 9 ayat (1) UU tentang Pemilihan Umum mengatakan bahwa "Keanggotaan KPU terdiri dari 1 (satu) orang Wakil dari masing-masing Partai Politik peserta Pemilihan Umum dan 5 (lima) orang wakil Pemerintah". Jadi ada 48 orang wakil partai politik dalam KPU. Tetapi Pasal 9 ayat (2) UU itu justru mengatakan bahwa "Hak suara dari unsur Pemerintah dan Wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum ditentukan berimbang". Persoalannya apa dasarnya suara 5 orang berimbang dengan suara 48 orang. Demikian juga dengan Pasal 39 ayat (1) b dan c tentang syarat partai politik yang bolch mengikuti pemilu, seperti "memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah propinsi di Indonesia" dan "memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya di propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b".

22 Pasal 39 UU tentang Pemilihan Umum itu menegaskan: (1) Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilihan Umum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (a) diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang tentang Partai Politik; (b) memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah propinsi di Indonesia; (c) memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya di propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b; (d) mengajukan nama dan tanda gambar partai politik; (2) Partai Politik yang telah terdaftar, tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud ayat (1), tidak dapat menjadi Peserta Pemilihan Umum, namun keberadaannya tetap diakui selama partai tersebut melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Partai Politik; (3) Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2 persen (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3 persen (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum; (4) Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (3), tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya, kecuali bergabung dengan partai politik lain; (5) Pendaftaran Partai Politik untuk menjadi peserta Pemilihan Umum, diatur lebih lanjut dengan keputusan KPU.

23 Pasal 82 UU tentang Pemilihan Umum menegaskan: Untuk Pemilihan Umum tahun 1999, syarat Partai Politik untuk dapat menjadi peserta Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud Pasal 39 ayat (1) huruf b dan huruf c ditetapkan menjadi: (a) memiliki pengurus di 1/3 (seper-tiga) jumlah propinsi di Indonesia; (b) memiliki pengurus di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya di propinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf a.

24 Daftar nomor urut partai politik itu telah disesuaikan dengan hasil undian pada rapat KPU tanggal 12 Maret 1999, dan nomor urut digunakan untuk Pemilu 7 Juni 1999.

25 Tim 11 atau Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) adalah sebuah tim independen yang dibentuk oleh pemerintah untuk melakukan verifikasi atas partai-partai mengenai syarat-syarat untuk lolos Pemilu 7 Juni 1999. Mereka terdiri atas Ketua: Nurcholish Madjid; yang beranggotakan: Adnan Buyung Nasution, Miriam Budiardjo, Icep Sacfulloh Fatah, Mulyana W. Kusumah, Kastorius Sinaga, Rama Pratama, Anas Urbaningrum, Andi Mallarangeng, Afan Gaffar, dan Adi Andojo. Baca juga *Merdeka*, 23 Februari 1999 tentang kecurigaan parpol atas Tim 11.

26 Lihat gugatan 12 partai yang tidak lolos seleksi, dalam *Duta*, 5 Maret 1999.

27 Baca pula pendapat tiga pengamat politik Indonesia dari luar negeri, yakni William Liddle dari Ohio State University, Daniel Lev dari University of Washington, dan Harold Crouch dari Australian National University, dalam berita *Kompas*, 18 Agustus 1998.

28 Kemenangan Capres AS, Ronald Reagan, dalam pemilihan tahun 1980 sangat dipengaruhi oleh kemenangannya dalam debat antar-calon Presiden.

29 Pasal 1 ayat (7) UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum menandaskan, "Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar".

30 Lihat Pasal 8 UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum, dalam Tiga Undang-Undang 1999, Partai Politik, Pemilihan Umum, Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

31 Meskipun telah muncul banyak desakan agar dwifungsi ABRI dicabut, termasuk dihilangkannya anggota DPR dari ABRI yang diangkat, ternyata SI MPR November 1998 tetap mempertahankan dwifungsi ABRI dan keanggotaan ABRI sebagai anggota DPR yang diangkat, meskipun dikurangi jumlahnya. Lihat Ketetapan MPR RI No. X/MPR/I/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, BAB IV, B. Politik huruf 2.a, serta Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/I/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 ayat 7.

32 Partai Golkar memakai isu kedaeahan untuk memperoleh suara, antara lain dengan melancarkan kampanye Iramasuka (Irian, Maluku, Sulawesi, dan Kalimantan). Yang memimpin proyek ini adalah Baramuli.

33 Lihat mingguan *Tajuk* No. 10, Th. II-8 Juli 1999: 58-61. Ketua DPP PDI-Perjuangan Theo Sjafci membantah isu-isu itu.



PENGUMUMAN

DAFTAR CALON SEMENTARA

ORGANISASI UTUSAN GOLONGAN MPR-RI

Nomor : 15/PEN/XXVIII/1999

Berdasarkan keputusan Rapat Pleno KPU tanggal 19 Agustus 1999, maka sebagai pelaksana Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Jo. Undang-undang Nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD Jo. Kepulisan KPU Nomor 108 Tahun 1999 tentang Tata Cara Dan Penetapan Jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Utusan Golongan, maka KPU telah memutuskan Daftar Calon Sementara Utusan Golongan MPR-RI sebagai berikut :

i. Golongan Agama 20 (dua puluh) terdiri dari :

- A. Golongan Agama Islam sebanyak 15 (lima belas) yaitu :
 - 1. Majelis Ulama Indonesia (MUI).
 - 2. Dewan Dakwah Islamiyah (DDI).
 - 3. Nahdlatul Ulama (NU).
 - 4. Muhammadiyah.
 - 5. Wanita Syariat Islam.
 - 6. Ittihadul Mubalighin.
 - 7. Keluarga Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI).
 - 8. Al Irsyad Al Islamiyah.
 - 9. Al Jam'i atul Wasiliyah.
 - 10. Badan Musyawarah Ulama dan Umar Islam (BMUUIS).
 - 11. Maitau Anwar.
 - 12. Al-Ithadiyah.
 - 13. Badan Kontraktor Majelis Taklim (BKMT).
 - 14. Hidayatullah.
 - 15. Persatuan Islam (PERSIS).

B. Golongan Agama Kristen Protestan sebanyak 2 (dua) yaitu :

- 1. Persekutuan Gereja Indonesia (PGI).
- 2. Persekutuan Gereja Pantekosta Indonesia (PGPI).

C. Golongan Agama Kristen Katolik sebanyak 1 (satu) yaitu :

Konferensi Waligereja Indonesia (KWI).

D. Golongan Agama Hindu sebanyak 1 (satu) yaitu : - Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI).

E. Golongan Agama Buddha sebanyak 1 (satu) yaitu : - Perwakilan Umat Buddha Indonesia (WALUBI).

II. Golongan Veteran, Perintis Kemerdekaan Dan Pejuang sebanyak 5 (lima) yaitu :

- 1. Legiun Veteran RI (LVR).
- 2. Persatuan Perintis Kemerdekaan Indonesia.
- 3. Dewan Harian Nasional Angkatan 45 (DHN 45).
- 4. Persatuan Keluarga Besar Pelajar Pejuang Kemerdekaan (PKBPPK).
- 5. Ikatan Keluarga Besar Laskar Ampera Arief Rachman Hakim (IKBLA-ARH), termasuk didalamnya Forum Keluarga Besar Kesatuan Aksi Pemuda Pelajar Indonesia (FKB KAPPI Angkatan '66), Keluarga Besar Kesatuan Aksi Pemuda Pelajar Indonesia (KB KAPI) dan Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI).
- 6. Golongan Ekonomi, Badan-badan Koletif lain sebanyak 9 (sembilan) yaitu :
 - 1. Dewan Koperasi Indonesia (DEKOPIN).
 - 2. Kamilar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN).

Kepada masyarakat diberikan kesempatan menyampaikan saran dan tanggapan dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Bagi perorangan disampaikan secara tertulis dengan mencantumkan identitas (atidir atau bukti diri lainnya) disertai dengan alamat yang lengkap dan ditanda tangani dengan mencantumkan nama jelas.
- b. Bagi instansi/organisasi disampaikan dengan surat resmi yang diberserahkan cap resmi dan dianda tangani oleh Pejabat/Pengurus yang berwenang dengan mencantumkan alamat lengkap.
- c. Tanggapan disampaikan pada tanggal 24 dan 25 Agustus 1999, yang ditujukan kepada Tim 15 KPU.

Pemilihan Umum Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan yang Adil*

Patrick Merloe

Pemilu sebagai salah satu upaya untuk mengatasi persoalan bangsa yang sedang mengalami krisis multidimensional merupakan sarana yang efektif bagi penyelenggaraan negara. Dalam sistem demokrasi pemilu menjadi penting karena akan menunjukkan demokratis-tidaknya struktur dan proses politik dari suatu sistem politik negara. Suatu negara tidak dapat dikatakan demokratis jika sistem politiknya tidak berdasarkan pada pemilu yang demokratis. Pemilu merupakan komponen yang fundamental dari sistem politik demokrasi yang memberikan pilihan kepada warga negara untuk memilih calon, program dan kebijakan, serta parpol-parpol yang ikut sebagai kontestan. Selain berfungsi memberikan legitimasi terhadap pemerintahan, parlemen dan sistem politik itu sendiri, pemilu juga erat hubungannya dengan masalah mandat, yaitu hak yang diberikan kepada anggota parlemen dan pemerintah, di samping sebagai proses komunikasi politik. Agar proses komunikasi politik berhasil maka diperlukan suatu kepercayaan masyarakat. Harus dilakukan langkah-langkah untuk menjamin bahwa proses pemilihan tidak hanya benar secara administratif, tetapi juga harus bebas dari kesan berat sebelah. Oleh karena itu penting bagi pemerintah dan lembaga pemilu untuk melakukan berbagai upaya lebih dari pada sekadar memenuhi persyaratan hukum agar menciptakan harapan bahwa keadilan ditegakkan.

Pendahuluan

PEMILIHAN umum (pemilu) merupakan tonggak yang penting dalam masa peralihan ke suatu demokrasi. Pemilu menyediakan kesempatan untuk mengejuti bagaimana seperangkat lembaga berfungsi di masa transisi, dan apakah hak asasi manusia yang fundamental dilindungi dan dipupuk. Suatu ukuran yang sangat penting

dalam proses ini ialah apakah warga negara percaya bahwa mereka bebas menjalankan hak-hak mereka untuk menyatakan pendapat politik, berserikat, berkumpul, dan bergerak sebagai bagian dari suatu proses pemilihan.

Pengujian apakah pemilu berjalan bebas dan adil mencakup bukan saja apakah penyelenggara pemilu tersebut bekerja tidak memihak dan efektif, tetapi juga apakah para calon dapat berkampanye dengan bebas untuk mendapat dukungan rakyat. Pengujian juga harus mempertimbangkan apakah sumber-sumber daya pemerintah dimansaaatkan dengan semestinya dalam proses pemilihan;

*Disadur dari "Democratic Elections: Human Rights, Public Confidence and Fair Competition", pamflet yang disiapkan untuk konferensi tentang pemilihan umum pada 15-18 November 1994 di Zimbabwe.

apakah pihak militer bersikap netral dan bertindak sebagai organisasi profesional; apakah polisi dan jaksa menjaga ketertiban dan melindungi mereka yang ingin menjalankan hak-hak sipil dan politik mereka; apakah badan peradilan tidak memihak dan efektif; dan apakah media bebas menyalurkan informasi yang akurat dan bertindak sebagai anjing penjaga terhadap pemerintah dan proses politik, serta apakah media menyediakan akses bagi para calon dan peliputan yang objektif atas para calon itu.

Pemilihan harus diuji dalam konteks peralihan lebih luas sebuah negara ke demokrasi, bukan sebagai suatu peristiwa yang tersendiri. Suatu unsur penting dalam proses ini ialah pembangunan kepercayaan masyarakat pada pemilu. Jika warga negara tidak merasa bahwa mereka bebas untuk melakukan pilihan politik, mendapat informasi yang cukup untuk melakukan hal itu, dan bahwa pilihan mereka akan dihormati, proses pemilihan tidak akan benar-benar bermakna. Para calon harus merasa bahwa mereka mempunyai kesempatan yang adil untuk memenangkan suara -- bahwa ada "lapangan bermain yang rata" -- agar mereka ter dorong untuk ikut dalam proses itu, dan untuk menghormati hasil pemilu. Ini juga penting bagi masyarakat agar mereka dapat percaya pada pemerintah hasil pemilu. Jadi pemilu sangat erat kaitannya dengan apa-apa yang mendahuluinya dan apa yang terjadi sesudahnya.

Makalah ini dimaksudkan sebagai titik awal diskusi dan ditawarkan untuk membantu memupuk pemilu yang murni dalam masa transisi ke demokrasi.

Tata Cara Pemilihan, Hak Asasi Manusia, dan Kepercayaan Masyarakat pada Sistem Demokrasi

Pemilu yang Bebas dan Adil Memerlukan Suasana Penghormatan pada Hak Asasi Manusia

Pemilu menjadi batu ujian tentang bagaimana berbagai institusi berfungsi dalam suatu negara, dan bagaimana penghormatan pada hak asasi manusia -- terutama hak-hak sipil dan politik -- dijalankan dalam praktik. Pemilu tidak dapat dijalankan dalam keadaan vakum; pemilu harus dilihat dalam suatu konteks sosial, sejarah dan politik. Agar pemilu cukup mencerminkan kehendak rakyat, warga negara harus merasa bahwa mereka bebas menjalankan hak-hak mereka, cukup mendapat informasi bagaimana mereka menjalankan hal tersebut, dan percaya bahwa proses pemilu tersebut secara tepat mencerminkan pilihan mereka.

Hak untuk Ikut dalam Pemerintahan

Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, yang berlaku bagi semua negara anggota PBB, menyatakan:

"Setiap orang mempunyai hak untuk berperan serta dalam pemerintahan negaranya, langsung atau melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara bebas... Kehendak rakyat harus menjadi dasar wewenang pemerintah; kehendak ini harus diwujudkan melalui pemilihan secara berkala dan murni dengan hak pilih yang universal dan sama dan harus diselenggarakan dengan pemungutan suara secara rahasia dan dengan prosedur pemungutan suara yang setara".

Nondiskriminasi

Inti dari pemilu yang bebas dan adil adalah hak untuk menjalankan hak-hak dan

kebebasan, bebas dari diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, kebangsaan atau asal-usul sosial, kelahiran atau status lainnya, kekayaan, pendapat politik atau yang lainnya. Standar ini ditemukan pada setiap instrumen hak asasi manusia internasional.

Standar nondiskriminasi berlaku dalam setiap aspek proses pemilu, dari penentuan distrik pemilihan, sampai persyaratan dan pendaftaran pemilih, kualifikasi partai dan calon, alokasi sumber daya pemilihan, dan langkah-langkah lain menuju ke penghitungan suara dan laporan hasil pemilu. Standar ini juga secara langsung berkaitan dengan hak yang sama di muka hukum, hak atas perlindungan hukum yang sama, dan hak untuk mendapatkan ganti rugi yang efektif bagi pelanggaran atas hak-hak asasi. Hak-hak ini berhubungan dengan pencadangan undang-undang pemilihan atau undang-undang terkait secara tepat waktu dan efektif, dengan mekanisme pengaduan yang efektif, dan dengan pencarian keadilan ke peradilan yang independen.

Kebebasan Berpendapat dan Menyatakan Pendapat

Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan:

"Setiap orang mempunyai hak untuk bebas berpendapat dan menyatakan pendapat; ini mencakup bebas untuk memiliki pendapat tanpa campur tangan dan untuk mencari, menerima serta menyampaikan informasi dan gagasan melalui media apa saja tanpa mengenal batas negara".

Ini tentu saja meliputi kebebasan bagi para kontestan politik untuk membentuk pendapat politik dan mengkomunikasikan pendapat ini kepada orang lain sebagai bagian dari proses pemilihan. Kebebasan untuk mencari dan menerima informasi berkaitan dengan hak warga negara untuk mengumpulkan informasi agar mereka dapat melakukan pilihan yang bijaksana di antara para calon. Kebebasan berpendapat juga merupakan hal yang pokok bagi peran media massa berita dalam proses pemilihan.

Kebebasan untuk membentuk perserikatan politik, untuk berkumpul demi memajukan organisasi dan pendapat politik sebagai bagian dari persaingan pemilihan, dan bergerak dari satu tempat ke tempat lain adalah hal pokok bagi pemilu yang bebas dan adil.

Kebebasan Berserikat, Berkumpul dengan Damai dan Bergerak

Kebebasan untuk membentuk perserikatan politik, untuk berkumpul demi memajukan organisasi dan pendapat politik sebagai bagian dari persaingan pemilihan, dan bergerak dari satu tempat ke tempat lain adalah hal pokok bagi pemilu yang bebas dan adil.

Hak atas Keamanan Seseorang dan Proses Hukum yang Semestinya

Tak satu pun dari hak-hak yang digambaran di atas dapat dijalankan dalam suatu pemilu bila para calon, juru kampanye, dan pemilih tidak bebas dari intimidasi dan tindak kekerasan. Ini mencakup bebas dari ancaman pencurian wewenang, penggunaan kekerasan berlebihan oleh pejabat pemerintah, perlakuan buruk dalam tahanan, dan pembunuhan tanpa pengadilan. Hak atas persamaan di depan hukum, perlindungan hukum yang sama, dan proses hukum yang semestinya adalah hal pokok bagi pemilu yang bebas dan adil.

Kepercayaan Masyarakat dalam Proses Pemilihan Penting bagi Pemilihan yang Murni

Pemilu bukan sekadar suatu proses teknis. Pemilu merupakan bagian dari suatu proses politik yang, agar berhasil, memerlukan kepercayaan masyarakat dalam proses pemilihan.

lukan kepercayaan masyarakat. Undang-undang dan prosedur pemilihan yang baik memang penting tetapi belum cukup; masyarakat, termasuk para calon, harus percaya bahwa pemilihan itu akan dilaksanakan secara efektif dan tidak memihak. Harus dilakukan langkah-langkah untuk menjamin bahwa proses pemilihan tidak hanya benar secara administratif, tetapi juga harus bebas dari kesan berat sebelah. Maka penting bagi pemerintah dan lembaga pemilu untuk melakukan berbagai upaya lebih dari sekadar untuk memenuhi persyaratan hukum agar menciptakan harapan bahwa keadilan ditegakkan.

Komisi Pemilihan

Badan yang bertanggung jawab menyelenggarakan pemilu harus independen dan mampu secara efektif menyelenggarakan proses pemilu. Jika tidak demikian, maka masyarakat dan para pesaing politik tidak akan percaya pada pemilu, dan mereka tidak akan percaya pada pemerintah hasil pemilu. Persepsi masyarakat atas kebebasan sejati lembaga-lembaga pemilu adalah vital guna menjamin keabsahan proses pemilu dan persepsi atas keabsahan pemerintah yang baru.

Tanggung jawab komisi-komisi pemilu berbeda-beda di berbagai negara dan bisa mencakup: memasyarakatkan undang-undang pemilu; menafsirkan undang-undang pemilu; menyusun peraturan-peraturan pemilu; mendaftar partai politik, calon dan pemilih; mengatur kampanye pemilu; menyelidiki dan memutuskan pengaduan pemilu; mempersiapkan bahan-bahan pemilu; melaksanakan kampanye pendidikan pemilih dan warga negara; merekrut dan melatih petugas pemilu; memilih lokasi Tempat Pemungutan Suara (TPS); mengembang-

kan prosedur pemungutan dan penghitungan suara; serta membuat tabel dan mengumumkan hasil pemilu.

Penting bagi komisi pemilu untuk mempunyai wewenang menafsirkan undang-undang pemilu dan menyetujui peraturan dan prosedur pelaksanaannya. Selain itu juga penting bahwa komisi diberi wewenang untuk menjamin kepatuhan pada undang-undang dan prosedur pemilihan (dibahas di bawah). Anggota komisi pemilu harus diberi hak istimewa dan kekebalan, sebagaimana anggota badan peradilan, agar mereka dapat menjaga independensi dan ketidakberpihakan mereka. Ini juga membantu memperkuat kemampuan komisi untuk menegakkan prosedur pemilihan.

Transparansi

"Transparansi" sekarang menjadi kata kunci dalam kamus pemilu. Transparansi, dalam makna pemilu, mengandung berbagai aspek. Lewat transparansi para kontestan politik dapat menilai semua aspek persiapan pemilihan, mulai dari penyusunan undang-undang pemilu dan seleksi anggota penyelenggara pemilu, sampai ke tabulasi hasil pemilu dan penyelesaian pengaduan masalah pemilu. Masyarakat juga dapat menyaksikan langkah-langkah proses pemilu, biasanya melalui pemantau pemilu nonpartai dalam negeri dan media berita. Di banyak negara transparansi memungkinkan masyarakat internasional untuk menyaksikan langkah-langkah proses pemilihan, biasanya melalui pengamatan pemilihan internasional yang tidak memihak.

Transparansi berlaku pada sederet kegiatan, termasuk, antara lain:

- penyusunan atau pengubahan undang-undang dan peraturan pemilu;
- melakukan seleksi atas anggota penyelenggara pemilihan, dari organisasi yang paling tinggi sampai ke TPS;
- penentuan daerah pemilihan;
- kualifikasi partai dan calon;
- penetapan kriteria pemilih;
- penetapan mekanisme kualifikasi pemilih, seperti pendaftaran pemilih;
- pelatihan petugas pemilu;
- pemasangan dan penggunaan sistem komputer;
- desain, produksi dan distribusi bahan-bahan pemungutan suara;
- penentuan TPS;
- prosedur pemungutan suara;
- prosedur penghitungan dan tabulasi;
- mekanisme pengaduan;
- pengumuman hasil suara; dan peresmian kontestan yang menang.

Partisipasi Kontestan Politik di Semua Langkah Dasar Proses Pemilihan

Para calon dan staf mereka memainkan peran penting dalam mengembangkan kepercayaan masyarakat pada proses pemilihan. Jika mereka dilibatkan pada tahap-tahap awal proses pemilihan, mereka akan lebih mempercayai kegiatan para penyelenggara pemilu, dan hal ini selanjutnya akan sangat berpengaruh pada persepsi masyarakat mengenai proses pemilihan itu. Keterlibatan kontestan politik dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, termasuk:

- memutuskan hal-hal mendasar mengenai undang-undang dan peraturan pemilu, dan komposisi komite pemilu, melalui perundang-undangan atau perundungan;

- melibatkan wakil partai sebagai anggota dengan hak suara (*hak voting*) pada komite pemilu di semua tingkat;
- melibatkan wakil partai sebagai anggota atau pengamat tanpa hak *voting* pada komite pemilu;
- mengembangkan suatu proses di mana para kontestan politik menyepakati suatu kode etik untuk mengatur tindak-tanduk selama proses pemilihan;
- membentuk komite-komite penghubung untuk bekerja dengan komite pemilu di semua tingkat, guna memudahkan komunikasi, pencegahan konflik dan penyelesaian sengketa secara informal.

Lebih dari itu di antara mekanisme-mekanisme ini dapat dipakai bersama-sama. Bersamaan dengan itu, masyarakat harus diberi informasi mengenai langkah-langkah ini dan tentang keputusan-keputusan pokok dalam proses pemilihan agar dapat meningkatkan dan memperkuat kepercayaan pada pemilu.

Partisipasi Kelompok-kelompok Warga dalam Proses Pemilihan adalah Kunci bagi Kepercayaan Masyarakat

Satu lagi perkembangan mutakhir yang penting dalam kccenderungan pemilu di tingkat internasional ialah penerimaan secara luas terhadap pemantau pemilu non-partisan dalam negeri. Pemantau semacam itu telah memainkan peran penting dalam pemilihan di berbagai negara seperti Afrika Selatan, Meksiko, Republik Macedonia di bekas Yugoslavia, Ukraina dan Nepal. Pemantauan pemilu oleh Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat dalam negeri yang tidak memihak menambah secara bermakna kepercayaan masyarakat terhadap proses

pemilihan dan menyediakan kesempatan yang baik sekali bagi partisipasi warga dalam proses pemerintahan. Pengalaman ini sering meningkatkan partisipasi warga lebih lanjut dalam pemerintahan, dan ini membantu mengembangkan masyarakat madani.

Menjamin Proses yang Semestinya

Selain tidak memihak, komite pemilu harus mampu melakukan tindakan independen dan efektif untuk melindungi integritas proses pemilu. Sistem pemilu harus melembagakan jaminan atas perlakuan yang sama dan proses prosedur yang semestinya untuk menjamin suatu pemilu yang terpercaya. Tindakan pengamanan demikian membantu memastikan kepuasan pemilih dan kontestan politik di tengah situasi di mana mereka merasa, entah salah atau benar, bahwa mereka telah diperlakukan secara tidak adil.

Jaminan akan proses yang semestinya mencakup prosedur peraturan dan peradilan yang menyediakan pemberitahuan, dengar-pendapat, dan pertimbangan, dan yang memberi perlindungan terhadap keputusan yang sewenang-wenang atau bias. Jaminan ini harus ada di setiap aspek proses pemilu, termasuk dalam penunjukan staf dan petugas pemilu, pengesahan calon, pendaftaran pemilih, penyusunan dan pembuatan bahan-bahan pemilu, penegakan undang-undang pemilu, keputusan pengadilan atas pelanggaran, pemungutan dan penghitungan suara, dan pengumuman hasil pemilihan.

Parallel Vote Tabulation

Parallel Vote Tabulation (PVT/Tabulasi Suara Paralel, kadang-kadang disebut "penghitungan cepat") yang independen merupakan piranti penting dalam pemilu yang

bebas dan adil. Prosedur ini dapat dilaksanakan oleh partai politik, media berita, pemantau pemilu domestik yang nonpartisan, atau pengamat pemilu internasional. PVT dapat membantu menangkal mereka yang mungkin bermaksud merekayasa hasil pemilu dan dapat membantu mencocokkan hasil resmi bagi mereka yang mungkin ragu pada proses pemilu. PVT bukanlah *exit poll* (menanyai pemilih mengenai pilihanya ketika mereka keluar dari bilik pemberian suara) tetapi dikerjakan atas dasar tabulasi hasil pemilu yang sebenarnya. PVT dapat dilakukan atas dasar tabulasi komprehensif hasil pemilu atau atas dasar pengambilan sampel statistik secara acak. PVT memberi landasan yang penting untuk mencocokkan secara bebas ketepatan hasil resmi pemilu. Dalam pemilu di Meksiko, Filipina, dan Bulgaria, PVT sangat berhasil menaikkan kepercayaan masyarakat terhadap proses pemilu.

Pendidikan Kewarganegaraan dan Pemilih Penting bagi Keberhasilan Pemilu

Hal yang penting dalam prinsip PBB bahwa "kehendak rakyat harus menjadi dasar wewenang pemerintah" dan bahwa "kehendak ini harus diwujudkan melalui pemilihan secara berkala dan murni" adalah pendidikan kewarganegaraan dan pemilih, yang harus mendidik warga negara mengapa memilih itu penting, dan bahwa suara mereka akan dipungut secara rahasيا, aman, dan dihormati. Pendidikan kewarganegaraan dan pemilih harus juga mendidik warga bagaimana membedakan para kontestan politik agar mereka dapat melakukan pilihan yang bijaksana.

Pendidikan kewarganegaraan dan pemilih memberi peran kepada pemerintah, ko-

mitc pemilu, kontestan politik, media massa, serta LSM. Kegiatan ini dapat menaikkan kesadaran kewarganegaraan atas para peserta dalam masing-masing sektor ini. Pendidikan ini dapat juga berfungsi membangun kemampuan LSM dalam melaksanakan program untuk memperkuat masyarakat madani setelah pemilu.

Bantuan Internasional bagi Komite Pemilu dan Pengamat Internasional Pemilu

Masyarakat internasional dapat memainkan peran pendukung dengan menyediakan bantuan teknis bagi pemilu di masa transisi ke demokrasi. Kegiatan seperti itu menunjukkan dukungan internasional bagi proses dan lembaga demokrasi dan juga dapat membantu membangun kepercayaan masyarakat pada proses pemilu.

Pengamat internasional pemilu yang tidak memihak, yang diorganisasikan oleh organisasi antarpemerintah dan LSM, dapat memainkan peran membangun dan kadang-kadang penting dalam meningkatkan kepercayaan masyarakat pada proses pemilu. Upaya demikian memperlihatkan dukungan internasional pada proses demokrasi. Keterlibatan ini dapat menangkal siapa saja yang mencoba merkayasa proses pemilu dan akan meyakinkan kembali mereka yang mungkin meragukan kejujuran proses pemilihan. Banyak pengalaman telah dikumpulkan oleh sejumlah organisasi pengamat internasional pemilu, sehingga mereka dapat bertindak dengan tidak memihak dan secara profesional. Peran pengamat pemilihan semacam itu pada umumnya sudah banyak diterima dalam berbagai transisi ke demokrasi di seluruh dunia.

Kampanye Pemilu dan Masalah-masalah Pra-Pemilu: "Lapangan Bermain yang Rata" dan Pemilu Demokratis

Pembentukan "Lapangan Bermain yang Rata" Dimulai Sebelum Masa Kampanye

Pemilu yang bebas dan adil menuntut suatu "lapangan bermain yang rata" bagi para kontestan politik; artinya, para calon harus mendapat peluang yang sama dalam proses kampanye. Meskipun makalah ini memusatkan perhatian pada masa kampanye pemilu dan prasyarat-prasyarat bagi pemilu yang murni, penting untuk dicatat bahwa hal-hal seperti itu bergantung, sebagian, pada kejujuran proses pemilihan yang biasanya berlangsung jauh sebelum awal masa kampanye yang resmi.

Pendaftaran Partai Politik

Pengakuan atas organisasi politik sebagai suatu badan hukum, dengan hak untuk memperoleh kekuasaan memerintah melalui proses pemilihan, bersifat mendasar dalam demokrasi pluralistik. Hak setiap orang untuk ikut dalam pemerintahan, langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas, dan hak untuk menyatakan pendapat dan berserikat, terangkai dalam pembentukan partai politik. Partai politik menyediakan suatu wahana praktis bagi warga negara untuk mengupayakan suatu program demi kemajuan sipil, politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan. Mereka merupakan suatu bagian penting bagi pembentukan masyarakat madani.

Persyaratan untuk pengakuan hukum sebagai partai politik bisa tertuang dalam

konstitusi. Dalam hal demikian, pengakuan ini biasanya baru dalam pengertian umum. Apakah konstitusi secara jelas memberikan pengakuan hukum kepada partai politik atau tidak, seluk-beluk pendaftaran partai dan pengakuan hukum hampir selalu dirinci dalam undang-undang. Undang-undang partai politik biasanya menggunakan salah satu pendekatan mendasar berikut:

1. Pendekatan persyaratan minimal, di mana pengakuan hukum diberikan sebagai sekadar urusan administrasi rutin setelah penyerahan nama, lambang, pengurus, piagam, dan bisa juga daftar singkat anggota partai tersebut; atau
2. Suatu pendekatan yang lebih tegas, dengan persyaratan tambahan akan bukti (misalnya, melalui daftar tanda tangan atau hasil jajak pendapat umum yang dapat diandalkan) adanya jumlah besar anggota dan/atau pendukung, bisa juga disertai persyaratan penyebaran minimal secara geografis di negara bersangkutan, manifesto partai, dan biaya pendaftaran yang cukup besar.

Selain itu, pembatasan terhadap *platform* atau program antidemokrasi mungkin juga diterapkan (misalnya, partai fasis atau partai yang bertujuan memupuk kebencian ras, suku atau agama). Namun standar-standar internasional tentang pemilihan yang sudah diterima menetapkan prinsip bahwa pembatasan yang tidak beralasan tidak boleh diterapkan pada hak untuk mendirikan partai politik atau perserikatan lain guna mendapatkan kedudukan dalam pemerintahan melalui proses pemilihan.

Undang-undang partai politik mungkin juga menyebutkan kegiatan-kegiatan partai yang diizinkan seperti: pencerbitan; perekrut-

an dan pelatihan juru kampanye, fungsionaris partai dan calon; pengumpulan dana; mengadakan rapat dan arak-arakan; penyebarluasan bahan bacaan; dan penggunaan media massa. Kegiatan-kegiatan tertentu, seperti terlibat dalam usaha komersial untuk mendapatkan laba guna membantai kegiatan partai, mungkin disinggung mungkin juga tidak. Undang-undang partai politik mungkin juga melarang kegiatan tertentu seperti penggunaan kekerasan dan intimidasi, jual-beli suara, serangan langsung terhadap pribadi lawan politik atau bentuk lain kampanye negatif.

Penentuan Batas Daerah Pemilihan

Penentuan batas daerah pemilihan penting dalam sistem perwakilan proporsional (PP) dan sistem mayoriter. Dalam sistem PP, makin besar daerahnya, makin proporsional (sebanding) hasilnya; makin kecil daerahnya makin dekat daerah-daerah itu dengan sistem mayoriter. Apakah memakai distrik satu anggota atau banyak anggota, pemungutan suara calon tunggal, banyak atau kumulatif, atau memakai *threshold* (jumlah minimal) untuk memenangkan kursi, semuanya mendorong atau menyurutkan minat partai kecil, calon independent, atau partai berdasarkan wilayah atau suku, bergantung pada bagaimana sistem-sistem itu diterapkan.

Dalam sistem mayoriter, penentuan batas distrik merupakan masalah amat penting dengan implikasi politis yang luas. *Gerrymandering* (menarik batas-batas distrik untuk mendapatkan keuntungan pemilihan secara curang) menimbulkan masalah khusus dalam sistem mayoriter, tetapi juga menjadi masalah penting dalam sistem

proporsional. Masalah siapa yang harus menentukan batas daerah (misalnya DPR, pengadilan, komisi pemilu), kapan ditentukan, dan atas data apa penentuan itu, serta mekanisme untuk menentang penentuan batas, semuanya menjadi pertimbangan penting.

Pendaftaran Pemilih

Pendaftaran pemilih menimbulkan masalah khusus. Apakah pendaftaran calon pemilih merupakan masalah *threshold*. Apakah mengkomputerisasi proses itu juga penting. Masalah-masalah seperti apakah pendaftaran cukup berdasarkan pada dafatar yang sudah ada (seperti daftar KTP nasional), atau berdasarkan sensus, atau mensyaratkan calon pemilih agar mengambil langkah-langkah afirmatif untuk mendaftar, juga menimbulkan persoalan penting.

Ketepatan dan keabsahan daftar calon pemilih, serta kartu jati diri pemilih, merupakan persoalan menentukan pada hari pemilihan karena hal ini secara langsung mempengaruhi kemungkinan adanya pemberian suara ganda oleh perorangan di satu pihak, dan pencabutan hak pilih di pihak lain. Pengalaman menunjukkan bahwa bahkan sistem komputer pun, dengan KTP berfoto, tidak menjamin bisa mencegah hasil pemilu yang dipertanyakan. Oleh karena itu, prosedur pendaftaran pemilih memerlukan perhatian yang saksama.

Kualifikasi Calon atau Partai untuk Ikut Pemilu

Persyaratan bagi partai atau calon untuk ikut pemilu merupakan persoalan penting. Mungkin saja ada persyaratan otomatis berdasarkan pada tindakan-tindakan sebelum-

nya. Mungkin diperlukan sejumlah tandatangan, yang bisa pula menunjukkan penyebaran khusus secara geografis. Biaya atau uang pangkal pendaftaran mungkin juga diperlukan, begitu pula penyerahan daftar juru kampanye dan wakil-wakil partai serta informasi lainnya. Standar internasional mengakui kualifikasi calon berdasarkan pada persyaratan yang wajar untuk hal-hal seperti umur, kewarganegaraan, tempat tinggal, kemampuan mental dan fisik, dan tidak sedang menjalani hukuman atas tindak kejahatan (biasanya yang serius). Kualifikasi ikut pemilu menentukan dalam persaingan pemilihan, dan guna mencegah kemungkinan terjadinya manipulasi dalam bidang ini diperlukan pengawasan yang teliti.

Nondiskriminasi

Dalam masing-masing bidang ini, entah pendaftaran partai, penentuan batas daerah pemilihan, pendaftaran pemilih, atau kualifikasi partai dan calon untuk ikut pemilu, pertimbangan utama tentang keadilan adalah apakah prinsip nondiskriminasi dihormati. Jika pendaftaran partai dihalangi, daerah pemilihan direkayasa agar terjadi diskriminasi berdasarkan suku, warna kulit, ras, jenis kelamin, agama, bahasa, asal-usul kebangsaan atau sosial, kckayaan, kelahiran atau status lain, pendapat politik atau lainnya, maka kemurnian suatu proses pemilihan akan rusak.

Keadilan dalam Kampanye sering Menentukan Apakah Pemilu Bebas dan Adil

Kredibilitas pemilu jarang dikaitkan dengan masalah-masalah atau kecurangan-kecurangan pada hari pemilihan. Yang lebih sering, pertanyaan mengenai kemurnian pe-

milu berfokus pada keadilan, atau tiadanya keadilan, dalam masa kampanye. Analog ini sering dipakai untuk menanyakan apakah ada "lapangan bermain yang rata" bagi para kontestan pemilu. Inti dari pertanyaan mengenai lapangan bermain yang rata ini adalah tingkat keadilan politik yang benar-benar diperoleh para kontestan mengenai hal-hal seperti dana kampanye, akses ke dan peliputan media, dan ketersediaan sumber daya materi. Dan masalah inti yang kedua adalah pada pelaksanaan undang-undang dan peraturan pemilu, dan pelaksanaannya.

Sumber Daya Memadai

Para calon dan penyelenggara pemilu memerlukan sumber daya yang memadai untuk melaksanakan pemilu yang bebas dan adil. Jika tidak ada sumber daya yang cukup untuk melatih petugas pemilu, mencetak surat suara, dan memproduksi bahan-bahan pemilu, maka pemilu yang bebas dan adil sulit tercapai.

Waktu mungkin merupakan sumber daya yang paling berharga. Sebagaimana waktu diperlukan untuk menyiapkan para petugas pemilu (misalnya merekrut dan melatih petugas, mencetak surat suara, menyeleksi lokasi TPS), waktu juga diperlukan oleh para kontestan politik untuk menetapkan strategi kampanye, mengembangkan dan menyampaikan program, merekrut juru kampanye, mengumpulkan dana, dan menyelesaikan banyak tugas lain. Menyelenggarakan pemilu dengan mendadak dan menetapkan waktu kampanye yang sangat pendek akan berakibat sangat buruk bagi kontes pemilihan dalam demokrasi transisi. Terlalu sering menyelenggarakan pemilu akan menguras sumber daya dengan cepat dan dapat menimbulkan apatisme pemilih.

Kedua-duanya akan mencemari keabsahan pemilu-pemilu berikutnya.

Sumber daya yang sangat tidak seimbang, terutama jika partai-partai yang berkuasa mempunyai keunggulan demikian, akan menimbulkan masalah kritis. Meskipun nyaris mustahil menyediakan sumber daya yang sama bagi setiap kontestan politik, sumber daya yang seimbang perlu bagi suatu kontes pemilihan yang murni. Ini tidak berarti bahwa pemerintah harus menyediakan dana penuh untuk setiap kontestan. Tetapi kontestan yang memenuhi syarat seharusnya mempunyai atau seharusnya mendapatkan paling sedikit sumber daya yang diperlukan tersebut demi menjamin kesempatan yang adil dalam bersaing. Ada berbagai cara untuk mendekati masalah ini:

- dengan menyediakan dana dari masyarakat secara penuh kepada calon yang memenuhi syarat dan melarang dana lain;
- dengan menyediakan dana yang lebih terbatas dari masyarakat dan mengizinkan pencarian dana tambahan;
- dengan menyesuaikan dana yang dikumpulkan calon dengan dana masyarakat, mungkin sampai batas yang sudah disepakati sebelumnya;
- dengan menyediakan dana dari masyarakat menurut salah satu metode di atas, tetapi dengan syarat bahwa dana itu harus dikembalikan jika calon tidak berhasil mencapai target yang sudah ditentukan sebelumnya dalam pemilihan;
- dengan mengizinkan kontestan membayar kampanye mereka dengan dana swasta saja bila dana demikian cukup.

Selain itu, persoalan mengenai batas sumbangsih dana/atau pengeluaran untuk kam-

panye menjadi pertimbangan penting. Begitu pula subsidi-subsidi yang seimbang, seperti keringanan pajak bagi kontestan dan/atau penyumbang, pemotongan biaya pos, dan penggunaan waktu media (siaran) atau bahan-bahan media secara cuma-cuma atau dengan potongan harga. Persyaratan untuk mengumumkan penerimaan sumbangan dan pengeluaran kepada masyarakat tepat pada waktunya dan secara akurat akan sangat meningkatkan kepercayaan masyarakat pada proses pemilihan. Apakah sumbangan dari perusahaan atau organisasi seperti serikat pekerja serta sumbangan asing diperbolehkan atau tidak juga merupakan hal penting.

Penggunaan Sumber Daya Pemerintah Demi Keuntungan Pemilihan

Kontestan politik yang berkuasa, baik calon maupun partai, mungkin tergoda untuk menyalahgunakan sumber daya pemerintah guna mencapai keuntungan dalam pemilihan bagi mereka. Sumber daya pemerintah adalah milik warga negara; jadi tidak boleh dipakai untuk memperoleh keuntungan bagi kontestan politik tertentu (baik partai maupun calon). Sumber daya itu mencakup:

- penggunaan pegawai negeri sebagai juru kampanye pada jam kerja;
- penggunaan jabatan pemerintah si calon untuk mendapatkan perhatian media untuk tujuan kampanye;
- penggunaan dana, telepon, mesin fotokopi, kendaraan, atau peralatan lain milik pemerintah untuk tujuan kampanye;
- penggunaan program pemerintah, seperti pekerjaan umum, penciptaan lapangan kerja, dan proyek-proyek sosial untuk mendapatkan keuntungan dalam pemilihan.

Undang-undang pemilihan dan kode etik pemerintah seharusnya melarang kegiatan-kegiatan semacam itu, dan harus ada mekanisme yang efektif untuk melaksanakan larangan ini, seperti menggunakan auditor pemerintah untuk menyelidiki hal-hal ini, mengizinkan warga negara dan pesaing politik untuk mengadu kepada badan pemilu atau pengadilan, dan memberdayakan badan pemilihan untuk menyelidiki hal-hal ini.

Sebagai bagian dari reformasi pemilihan 1994 di Meksiko, misalnya, dibentuk sebuah Kantor Penuntut Khusus atas Kejahatan Pemilihan yang independen untuk menuntut, di antaranya, setiap pegawai negeri yang memaksa bawahannya untuk mendukung atau menolak partai atau calon tertentu; mensyaratkan dukungan bagi atau penolakan terhadap partai atau calon tertentu dalam memberikan layanan umum, mengembangkan suatu program masyarakat, atau melaksanakan suatu pekerjaan umum asalkan memilih atau menolak sesuatu partai atau calon tertentu; menggunakan sumber daya, barang atau jasa di bawah wewenangnya karena fungsiya di pemerintahan (seperti kendaraan, real estat, dan peralatan) demi mendukung suatu partai atau calon; atau memberikan dukungan kepada suatu partai atau calon melalui kerja bawahannya.

Akses ke dan Liputan Media

Demokrasi bergantung pada penyampaian pandangan secara adil dan seimbang dari peserta pemilu kepada pemilih agar pemilih dapat melakukan pilihan yang bijaksana. Kemampuan calon, terutama mereka yang tidak berkuasa, untuk masuk ke media sangat penting dalam hal ini. Tidak

mungkin ada debat yang bermakna dan seru mengenai persoalan mendasar yang dihadapi suatu negara tanpa wahana untuk mengutarakan pendapat. Media menyediakan wahana tersebut.

Media agar dapat memainkan peran mereka sebagai penyampai informasi dan menjaga terhadap proses pemerintahan, harus bebas dari sensor, langsung maupun tidak. Media juga harus bebas dari intimidasi dan serangan dari LSM atau kekuatan semi-pemerintah, dan ini menegaskan kewajiban pemerintah untuk melindungi kebebasan menyatakan pendapat.

Akses ke Media oleh Calon

Akses ke media oleh calon, entah melalui iklan politik yang dibayar atau akses cuma-cuma berdasarkan kewajiban yang dimanatkan pemerintah, mengandung sejumlah sub-masalah penting, termasuk:

- jenis akses (misalnya, pesan langsung atau rekaman, hanya satu orang berbicara atau penggunaan musik, gambar dan beberapa pembicara);
- jatah waktu (misalnya, apakah jatah waktu itu memadai untuk mengkomunikasikan pesan yang bermakna);
- pengaturan waktu akses (misalnya, pada jam tayang utama ataukah pada waktu-waktu yang tidak tentu);
- pembayaran waktu minimum (misalnya, pemerintah membiayai penyediaan waktu, membebaskan biaya pada media pemerintah, mencegah diskriminasi harga waktu pada media swasta); dan
- kriteria untuk penjatahan waktu (misalnya, jumlah waktu yang sama bagi semua calon yang memenuhi syarat atau waktu yang lebih banyak bagi kontestan

tan-kontestan utama berdasarkan pada jumlah tanda tangan yang terkumpul, jumlah calon yang memenuhi syarat, penyebaran pendukung di tingkat nasional atau yang luas secara geografis, dibandingkan dengan waktu yang lebih sedikit bagi kontestan baru atau yang lebih lemah).

Liputan Berita dan Informasi

Liputan berita dan informasi adalah masalah yang lebih sulit tapi tidak kurang pentingnya dalam menjamin lapangan bermain yang rata. Di sini pun ada sejumlah sub-masalah yang penting, termasuk:

- peliputan yang tidak seimbang, yang mendukung kontestan tertentu (misalnya, memberi lebih banyak waktu kepada satu kontestan dibanding yang lain atau terus-menerus memberi kesempatan pertama pada kontestan tertentu);
- kegagalan untuk membedakan antara kegiatan pemerintah yang laik berita dan kampanye, yang mendukung kontestan berkuasa;
- manipulasi liputan untuk mendukung kontestan tertentu (misalnya, dengan sudut pandang kamera yang membesar-besarkan atau mengecilkan jumlah pendukung dalam kampanye arak-arakan, atau terus-menerus menyuarakan suara satu kontestan, sementara wartawan hanya meringkas apa yang dikatakan kontestan lain);
- manipulasi program informasi khusus seperti forum debat dan calon (misalnya, menggunakan moderator atau penanya yang berat sebelah, memanipulasi sudut pandang kamera dan/atau jumlah waktu yang diberikan kepada masing-masing kontestan); dan

- peliputan jajak pendapat dan proyeksi pemilihan yang secara tidak adil mendukung atau menentang calon-calon (misalnya, mlebih-lebihkan keandalan mereka, tidak membeberkan siapa yang mengadakan jajak pendapat itu, tidak melaporkan marjin kesalahan atau kapan jajak itu dilakukan atau kecenderungan dalam jajak pendapat).

Mekanisme bagi Pengembangan dan Pelaksanaan Kebijakan Penyiaran Kampanye

Salah satu aspek penting untuk menilai peranan media adalah apakah sudah ada garis besar kebijakan atau peraturan yang jelas tentang peliputan calon-calon oleh media. Penting juga menilai apakah ada mekanisme untuk menangani pengaduan tentang peliputan media atas kampanye pemilihan, termasuk:

- mekanisme pemerintah (komisi parlemen, pengadilan, komisi pemilihan);
- pengaturan diri sendiri (kode etik media dan/atau komisi etika persatuan wartawan); dan
- pemantauan atas media oleh organisasi warga negara dan lain-lainnya.

Selain itu, penting juga menilai apakah tersedia penyelesaian yang efektif bagi pelanggaran oleh media terhadap aspek-aspek lapangan bermain yang rata. Hak atas koreksi dan hak jawab penting sekali dalam hal ini, begitu juga cara-cara untuk meminta waktu tambahan guna mengimbangi peliputan tidak seimbang yang diberikan kepada calon lain.

Kendala Kampanye

Masa kampanye yang cukup panjang, yang menyediakan sumber daya seimbang

kepada semua kontestan, bisa juga tidak bebas dan adil manakala para calon tidak dapat berkampanye secara bebas dan bersemangat. Sejumlah faktor ikut menentukan dalam hal ini, semuanya berkaitan dengan hak-hak mendasar, termasuk:

- kekerasan dan intimidasi terhadap calon, juru kampanye, dan/atau calon pemilih;
- kegagalan untuk menyediakan waktu dan tempat yang pantas untuk rapat politik yang damai;
- kegagalan untuk menjamin kebebasan bergerak bagi kegiatan kampanye;
- kegagalan untuk melindungi kebebasan berpendapat mengenai masalah politik; dan
- kegagalan untuk menyediakan kompensasi bagi pelanggaran atas hak-hak mendasar selama kampanye.

Adalah penting untuk menilai apakah badan pemilu dan/atau polisi serta jaksa sudah cukup memantau faktor-faktor ini dan mengambil tindakan yang efektif untuk mencegah masalah dan menyidiki pelanggaran. Ini langsung berkaitan dengan penyediaan kesamaan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama bagi semua calon.

Kode Etik Partai, Komisi Penghubung Partai, Keluhan dan Penyelesaian Sengketa

Kode Etik Partai

Kode etik partai bisa penting guna menjamin suatu kampanye pemilu yang adil. Namun untuk bisa efektif kode etik itu harus dihasilkan dari konsultasi yang teliti antara partai-partai yang ikut pemilu, bahkan partai yang tidak mengajukan calon sekalipun.

pun. Penyelenggara pemilu dan organisasi warga dapat membantu mengatur konsultasi partai-partai untuk mendorong penggunaan kode etik melalui pertukaran pikiran yang murni.

Kode etik dapat dikaitkan dengan masalah-masalah seperti: tidak mencampuri kegiatan kampanye partai lain; menerapkan disiplin partai untuk mencegah kekerasan dan intimidasi; menghormati hak pemilih dan kontestan lain; menahan diri dari kampanye negatif; dan hal-hal serupa lainnya. Kode etik dapat juga dikaitkan dengan persyaratan afirmatif seperti menekankan kerahasiaan surat suara dalam propaganda kampanye dan menerima hasil proses pemilihan murni sekalipun sebuah partai kurang berhasil.

Komisi Penghubung Partai

Pelaksana pemilu dapat membentuk suatu komisi penghubung di tingkat nasional, regional atau lokal, untuk memudahkan komunikasi antara partai dan badan pemilu, dan di antara partai-partai. Melalui komisi penghubung partai, badan pemilu dapat menyediakan informasi yang sama ke semua partai secara serentak dan dengan kehadiran partai lain. Ini dapat mencegah pemberian informasi atau saran yang berbeda ke semua kontestan.

Fungsi penting kedua komisi penghubung partai ialah memberi wakil partai suatu mekanisme untuk berinteraksi secara teratur dan membangun hubungan. Komisi juga menyediakan forum bagi partai-partai untuk mengajukan pertanyaan dan secara informal menyampaikan pengaduan atas tingkah laku partai lain. Ini mendukung

upaya menghindari konflik secara efektif dan informal dan penyelesaian sengketa:

Mekanisme Pengaduan dan Penyelesaian Sengketa

Pemilu yang bebas dan adil memerlukan persamaan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama bagi semua calon dan staf mereka. Pemerintah dan lembaga pemilu harus menyediakan bagi para kontestan politik mekanisme pengaduan yang tidak memihak dan efisien serta kompensasi yang efektif dan dengan penyelesaian efektif. Ini merupakan perpanjangan atas proses hukum yang semestinya.

Jaminan proses yang semestinya dan wajar mencakup prosedur legislatif, peraturan dan yudikatif yang menyediakan pemberitahuan, dengar pendapat dan banding, untuk melindungi dari keputusan yang sewenang-wenang dan/atau berat sebelah. Prosedur ini harus tersedia bagi kontestan politik pada setiap tahap proses pemilihan, termasuk: pendaftaran partai; penentuan batas daerah pemilihan; pengangkatan petugas pemilu; kualifikasi untuk ikut pemilu; pembuatan dan revisi daftar pemilihan; perancangan dan pembuatan serta distribusi bahan-bahan pemilu; pengembangan dan pelaksanaan prosedur penghitungan dan tabulasi; dan penentuan hasil resmi.

Ada tiga model yang biasanya dipakai dalam menetapkan suatu mekanisme pengaduan pemilihan:

- badan-badan pemilu menyelidiki dan memutuskan pengaduan, disertai banding ke badan yang lebih tinggi (keputusan tertentu oleh badan pemilu tertinggi mungkin bisa ditinjau kembali oleh sua-

tu pengadilan banding atau mahkamah agung, tapi dalam beberapa kasus keputusan badan pemilu tertinggi bersifat final):

- pengadilan khusus pemilu memproses pengaduan demikian;
- pengadilan umum memproses pengaduan pemilu (adalah penting melakukan proses pengadilan yang cepat untuk menjamin penyelesaian atas pengaduan pemilu pada waktunya).

Dalam keadaan bagaimanapun, sanksi hukum harus tersedia untuk menangkal tindakan yang tidak patut dan untuk menghukum para pelanggar. Denda, pemutusan konten atau hak jawab di media, pemenjaraan, dan skorsing atau pembatalan kualifikasi sebuah partai dan seorang calon, semuanya harus disediakan dan diterapkan secara tepat, tanpa diskriminasi dan dalam cara yang proporsional terhadap pelanggaran. Dalam beberapa kasus mungkin juga tepat untuk meminta pertanggungjawaban pemimpin partai atau calon atas tindakan para pendudung mereka.

Sebagaimana semua aspek lain proses pemilu, mekanisme pengaduan harus transparan dan terbuka bagi wakil-wakil partai, pemantau pemilu nonpartai dalam negeri, media, dan pengamat internasional yang tidak memihak.

Selain mekanisme pengaduan yang resmi, model penyelesaian alternatif yang tidak resmi mungkin juga cocok. Komisi penghubung partai dapat memainkan peranan penting dalam penghindaran konflik dan penyelesaian sengketa secara tidak resmi. Mediasi mungkin juga menjadi cara

yang efektif, sebagaimana terlihat pada pemilihan tahun 1994 di Afrika Selatan. Di sana, partai-partai yang terlibat sengketa diminta mengupayakan penyelesaian melalui mediasi sebelum dilakukan tindakan hukum resmi. Cara ini memerlukan dialog antara pihak-pihak yang mengadu dan kesediaan mereka untuk menerima mediasi.

KEPUSTAKAAN

Coliver, S. & P. Merloe. 1994. *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (London: Article 19).

Garber, L. 1992. "Establishing a Legal Framework for Elections" and "Election Commissions: Responsibilities and Composition" (Washington, D.C.: NDI)

Garber, L. & C. Cowan. 1993. "The Virtues of Parallel Vote Tabulations", *Journal of Democracy*, No. 2, p. 95.

Goodwin-Gill, G. 1994. *Free and Fair Elections: International Law and Practice* (Geneva: Inter-Parliamentary Union).

Nadais, A. 1993. "Choice of Electoral System" and A. Vitorino. "Models of Transition", in *The New Democratic Frontier*, L. Garber & Bjornlund, E. (eds.); (Washington, D.C.: NDI).

O'Malley, P. 1993. *Uneven Paths: Advancing Democracy in Africa* (Washington, D.C.: NDI).

Stoddard, M. 1994. "Considerations for Creation, Organization and Implementation of Electoral Systems [an Outline]" (Washington, D.C.: NDI).

United Nations Centre for Human Rights. 1994. Professional Training Series No. 2, *Human Rights and Elections* (New York: U.N.; ISSN 1020-1688).

Indonesia: Jalan Panjang Menuju Pemulihan Ketidakpastian Ekonomi-Politik

Ignasius Ismanto

Krisis ekonomi yang dipicu oleh ketidakmampuan suatu negara untuk mengendalikan pergerakan modal (capital mobility) telah menghantam ekonomi-ekonomi di kawasan Asia. Indonesia merupakan negara yang mengalami krisis parah di antara ekonomi-ekonomi Asia itu. Lemahnya sistem politik yang responsif terhadap tuntutan dinamika perubahan ekonomi-politik telah mendorong krisis ekonomi itu berkembang menjadi krisis politik yang berkepanjangan. Pemilihan umum yang diselenggarakan pada 9 Juni 1999 dipandang sebagai "konsensus nasional" yang diharapkan mampu menghasilkan suatu pemerintahan yang sah (legitimate) dan memperoleh dukungan masyarakat (credible) untuk membawa Indonesia keluar dari kesulitan ekonomi dan politik yang dihadapinya. Fragmentasi kekuatan-kekuatan masyarakat, radikalisasi politik yang mengeksplorasi keragaman suku, etnis dan agama serta penggunaan politik kekuatan uang (money politics) dipandang merupakan tantangan serius untuk mengakhiri ketidakpastian ekonomi-politik di Indonesia. Kegagalan Indonesia untuk mewujudkan suatu pemerintahan baru yang legitimate dan credible melalui proses mekanisme politik yang demokratis tidak hanya akan semakin menambah beban ekonomi masyarakat, tetapi juga akan semakin memperburuk proses kehidupan politik yang demokratis.

Pendahuluan

KEAJAIBAN ekonomi di kawasan Asia dan krisis ekonomi yang menyerang kawasan itu sejak pertengahan 1997 merupakan fenomena ekonomi dan politik yang menarik. Selama beberapa dasawarsa yang lalu, ekonomi negara-negara di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara, seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong, Singapura, Malaysia, Thailand dan Indonesia, tidak saja mengalami pertumbuhan ekonomi yang mengesankan tetapi juga mengalami perbaikan kesejahteraan ekonomi yang menyertai pertumbuhan ekonomi itu (World Bank, 1993: 27-32). Satu hal yang tidak dapat diabaikan adalah bahwa pertumbu-

han ekonomi negara-negara Asia itu tidak dapat dilepaskan dari sifat intervensi pemerintah dalam kehidupan ekonomi dan politik. Bahkan kehadiran suatu pemerintahan yang bersifat otoritarian merupakan fenomena yang umumnya dapat dijumpai pada tahap awal pembangunan mereka. Dinamika pertumbuhan ekonomi Asia itu telah mendorong semakin terintegrasi ekonomi kawasan itu ke dalam tatanan ekonomi dunia.

Perubahan ekonomi-politik global sejak awal 1980-an telah membawa tantangan terhadap perubahan struktur ekonomi-politik sejumlah negara Asia yang dipandang tidak lagi sesuai dengan dinamika perubahan ekonomi-politik mereka. Di Korea Selatan, misal-

nya, perubahan ekonomi telah mendorong tekanan terhadap perubahan politik, yaitu berakhirnya rezim militer yang otoritarian pada 1987 (Chung-Si Ahn, 1997: 237-258). Demikian pula dengan di Thailand, di mana perubahan ekonomi telah mendorong perubahan struktur politik Thailand dari *bureaucratic polity* menuju semi-demokrasi sejak 1992 (Girling, 1996: 19-25). Sebaliknya, perubahan ekonomi Indonesia tidak mampu mendorong perubahan struktur politik secara berarti. Bahkan tekanan perubahan ekonomi-politik sebagai dampak krisis ekonomi sejak pertengahan 1997 justru semakin berkembang menjadi konflik politik yang berkepanjangan. Pemilihan umum 1999 yang diselenggarakan di tengah tekanan perubahan ekonomi-politik itu dapat dipandang sebagai "konsensus nasional" yang diharapkan mampu mengakhiri kemelut politik dan kesulitan ekonomi. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji perubahan ekonomi-politik Indonesia.

Otoritarianisme, Demokrasi dan Kapitalisme

Otoritarianisme, demokrasi dan kapitalisme merupakan tema perdebatan yang menarik dalam memahami perubahan ekonomi-politik negara-negara di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara. Tumbuhnya kapitalisme Asia (keberhasilan pembangunan ekonomi negara-negara kawasan Asia) telah menempuh cara yang berbeda dengan berkembangnya kapitalisme di Eropa dan Amerika Serikat pada abad ke-19. Berkembangnya kapitalisme Asia pada tingkat tertentu sangat ditentukan oleh sifat intervensi pemerintah dalam pembangunan ekonomi. Bahkan kehadiran suatu pemerintah-

an yang otoritarian dipandang sebagai prasyarat yang diperlukan dalam memacu pembangunan ekonomi itu. Namun apakah keberhasilan pembangunan ekonomi akan mendorong proses demokratisasi merupakan arca yang penuh dengan perdebatan pula. Keberhasilan pembangunan ekonomi negara-negara Asia, seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong dan Singapura diikuti oleh perubahan politik yang mempengaruhi perubahan pola hubungan antara negara dan masyarakatnya. Sebaliknya, Indonesia dihadapkan pada tantangan untuk mengakhiri sistem pemerintahan yang otoritarian. Keberhasilan pembangunan ekonomi justru semakin memperkokoh legitimasi kelangsungan rezim otoriter. Pembangunan ekonomi ternyata tidak selalu merupakan jaminan bagi negara berkembang untuk menempuh perubahan ekonomi-politik seiring dengan dinamika perubahan masyarakatnya.

Gagasan tentang pentingnya intervensi pemerintah dalam pembangunan ekonomi-politik merupakan pendekatan yang menarik untuk menjelaskan perubahan ekonomi-politik negara-negara di kawasan Asia. Pembangunan ekonomi dipandang sebagai "jalan keluar" untuk mengakhiri keterbelakangan ekonomi dan mendorong proses demokratisasi di negara berkembang. Kenyataan bahwa negara-negara berkembang Asia dihadapkan pada kendala struktural, seperti lemahnya kapital dan adanya konflik-konflik politik idiosafis, terutama ancaman Komunism setelah berakhirnya Perang Dunia II, merupakan faktor yang mendorong intervensi pemerintah dalam pembangunan ekonomi-politik. Kehadiran suatu negara yang kuat (*strong state*) dipandang sebagai faktor yang diperlukan. Suatu negara yang kuat yang dimaksudkan dalam tulisan ini

yaitu negara yang memiliki otonomi yang relatif besar dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya, serta memiliki kemampuan untuk membebaskan diri dari tekanan kepentingan-kepentingan pribadi (*vested interests*) yang dapat mengganggu pencapaian tujuan pembangunan negara. Otonomi negara yang besar, yang mampu membebaskan negara dari *vested interests* dipandang sebagai faktor yang sangat menentukan guna menghasilkan kebijakan ekonomi negara yang sehat. Keajaiban ekonomi negara-negara kawasan Asia didukung oleh adanya kebijakan ekonomi yang tepat (Campos and Root, 1996: 1-27).

Salah satu konsekuensi dari kehadiran suatu negara yang kuat adalah bahwa sifat hubungan negara-masyarakat lebih di-dominasi oleh kebebasan negara daripada kebebasan individu. Dalam struktur hubungan semacam itu, pengaturan kepentingan masyarakat umumnya ditempuh melalui mekanisme korporatisme yang dikendalikan oleh negara (*state corporatism*). Mekanisme pengendalian negara terhadap segmen-semen dalam masyarakat itu dimaksudkan untuk menghindari perdebatan politik yang berkepanjangan. Negara tidak saja dimungkinkan untuk menerapkan pendekatan yang bersifat *exclusionary* terhadap organisasi kemasyarakatan yang kepentingannya dianggap bertentangan dengan kepentingan negara. Bila dianggap perlu, negara juga dimungkinkan menciptakan sendiri serta memberi pengakuan terhadap organisasi tersebut untuk mewakili kepentingan masyarakat. Perubahan ekonomi dipandang sebagai faktor yang sangat menentukan untuk menuju pada perubahan struktur politik dari *state corporatism* menuju *societal corporatism* (Haggard, 1990). Gagasan tentang pen-

tingnya intervensi negara dalam pembangunan ekonomi dan politik itu telah mendorong tumbuhnya konsep yang disebut negara pembangunan (*developmentalist state*).

Negara-negara kawasan Asia yang telah mengalami pertumbuhan ekonomi mengejarkan dapat dimasukkan ke dalam kategori negara pembangunan. Namun tidak semua negara pembangunan Asia itu merupakan *strong authoritarian state*. Ada pula yang tergolong ke dalam *weak authoritarian state*, seperti Indonesia misalnya (Budiman, 1992). Fenomena negara otoriter yang lemah itu tercermin dari meluasnya kegiatan-kegiatan ekonomi perburuan rente (*rent seeking activities*) yang semakin sulit dikendalikan, yang akhir-akhir ini semakin dikenal sebagai sumber berkembangnya praktik-praktek penyalahgunaan kekuasaan negara, seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), yaitu melalui pemberian monopoli, subsidi, fasilitas kredit serta berbagai kemudahan lain yang diberikan oleh negara (Robison, 1985: 295-335).

Kegiatan perburuan rente tentu bukan merupakan fenomena khas Indonesia saja, melainkan dijumpai pula dalam kegiatan ekonomi negara Asia Tenggara dan Asia Timur lainnya terutama pada tahap awal pembangunan ekonomi mereka (Kunio, 1988). Namun kegiatan perburuan rente di sejumlah *strong authoritarian state* itu lebih merupakan fenomena yang bersifat sementara.¹ Kelemahan Indonesia dibandingkan dengan negara pembangunan di kawasan Asia lain-

¹ Negara pembangunan yang kuat relatif mampu mengendalikan praktik kegiatan perburuan rente itu seiring dengan perubahan ekonomi-politiknya. Sebaliknya kegiatan pemburu rente dalam kegiatan ekonomi Indonesia berkembang menjadi fenomena yang semakin melembaga (*endemic*).

nya dalam hal pengaturan kegiatan ekonomi yang semakin kompleks itu adalah tidak adanya lembaga formal yang mampu menegakkan aturan secara transparan, tetapi lebih mengandalkan pada jaringan informal (Campos and Root, 1996: 121). Akibatnya, perubahan ekonomi-politik tidak mampu mengakhiri praktik-praktek perburuan rente. Liberalisasi ekonomi justru memberikan kesempatan bagi mereka yang mampu membangun akses koneksi politik untuk memperluas jaringan bisnis dan ekonomi mereka (Robertson-Suape, 1999: 595). Bahkan dalam struktur politik yang otoritarian itu, korporatism dan paternalisme semakin berkembang menjadi intermediasi kepentingan yang bersifat "symbiosis mutualistis" dalam membangun jaringan kegiatan ekonomi dan bisnis (MacIntyre, 1994). Memburuknya situasi ekonomi Indonesia sebagai dampak krisis moneter pada pertengahan 1997 semakin menenggelamkan Indonesia ke dalam krisis ekonomi-politik. Krisis ekonomi yang berkelanjutan itu, oleh pengamat ekonomi Soemitro Djojohadikusumo, dipandang sebagai pencerminan hilangnya kepercayaan masyarakat, baik dalam negeri maupun internasional yang bersumber dari *institutional diseases*, yaitu dalam bentuk praktik-praktek korupsi, kolusi yang semakin tidak terkendali serta lemahnya sistem peradilan (*The Jakarta Post*, 12 January 1998).

Salah satu isu yang tampaknya masih akan mewarnai perdebatan sehubungan dengan krisis ekonomi yang melanda ekonomi kawasan Asia yaitu apakah model negara pembangunan masih relevan untuk dipertahankan di tengah perubahan ekonomi-politik global itu (Robison, 1998: 10-14; Bello, 1998: 7-10; Beeson, 1998: 17-18). Pendekatan politik konservatif beranggapan bah-

wa fenomena krisis ekonomi kawasan Asia dipandang tidak berarti harus menanggalkan model *bureaucratic capitalism* (Xue-liang Ding, 1998). Model pembangunan ekonomi Asia selain dihadapkan pada kelemahan utama (yaitu rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan negara) juga tidak dapat diabaikan dari latar belakang sejarah, yaitu faktor geopolitik dan dinamika regional yang melatarbelakangi ditempuhnya pendekatan pembangunan ekonomi arahan negara oleh sejumlah negara kawasan Asia selama berlangsungnya Perang Dingin (So and Chiu, 1995). Perubahan ekonomi-politik global dengan berakhirnya Perang Dingin serta dinamika perubahan ekonomi Asia yang semakin terintegrasi pada tatanan ekonomi dunia merupakan faktor yang tidak dapat diabaikan pengaruhnya terhadap perubahan ekonomi-politik kawasan itu. Dampak perubahan ekonomi internasional itu akan semakin membatasi otonomi negara pembangunan dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan ekonomi nasionalnya. Tahapan pembangunan ekonomi yang berbeda yang ditempuh oleh negara-negara pembangunan Asia memberikan dampak ekonomi-politik yang berbeda pula sebagai akibat perubahan ekonomi-politik global. Persoalan krusial bagi Indonesia adalah, apakah perubahan ekonomi-politik itu akan berpengaruh terhadap perubahan hubungan negara-masyarakat, peran kekuatan-kekuatan masyarakat, serta upaya meminimalisir fenomena berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan negara.

Perubahan Ekonomi-Politik Indonesia

Liberalisasi ekonomi yang ditempuh pemerintah sejak pertengahan 1980-an telah

mendorong transnasional kapital yang semakin mengintegrasikan ekonomi Indonesia ke dalam batas-batas wilayah ekonomi yang lebih luas. Dinamika integrasi ekonomi itu membawa optimisme bagi pemerintah Orde Baru untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang merupakan aspek politik yang sangat diperlukan untuk mempertahankan legitimasi kekuasaannya. Dinamika perubahan ekonomi itu juga telah membawa tekanan perubahan ekonomi-politik Indonesia. Berbagai isu politik yang sensitif pada waktu itu, seperti "keterbukaan" dan "suksesi kepemimpinan nasional", telah mewarnai perdebatan politik menjelang awal 1990-an. Isu politik yang dipandang sebagai fenomena "gelombang demokratisasi" itu dianggap belum mampu membawa perubahan ekonomi-politik secara berarti. Bertrand (1996) melihat ada dua faktor yang berpengaruh terhadap resistensi rezim dalam mempertahankan tekanan perubahan ekonomi-politik itu. Pertama, tuntutan perubahan politik itu lebih dipacu oleh *faktor internal*, yaitu "perpecahan" pada kalangan elite politik (dalam hal ini, antara Presiden Soeharto dan ABRI),² daripada *faktor eksternal*, yaitu tekanan perubahan ekonomi internasional, meskipun faktor yang terakhir merupakan variabel yang tidak bisa diabaikan. Ditem-

²Ketidakharmonisan hubungan antara Presiden Soeharto dan ABRI yang saat itu berada di bawah kepemimpinan Jenderal Benny Moerdani tidak pernah diperoleh informasi yang jelas. Ketidakharmonisan hubungan itu, sebagaimana dikemukakan oleh Schwarz (1998: 285) serta berbagai analis, diduga berasal dari ketidaksenangan Presiden Soeharto terhadap sikap Jenderal Moerdani yang selalu mengingatkan terhadap praktik bisnis putra-putrinya (lihat pula Liddle, 1999: 254). Said (1998: 543) memberikan argumentasi yang lain, yaitu bahwa keretakan hubungan antara Presiden Soeharto dan Jenderal Moerdani diduga berasal dari meluasnya pengaruh Jenderal Benny Moerdani dalam ABRI.

puhnya kebijakan liberalisasi ekonomi yang meningkatkan reputasi Presiden Soeharto secara internasional telah berhasil dimanfaatkan untuk menghadapi tekanan-tekanan dalam negeri yang menghendaki perubahan itu. Bertrand (1996: 325) mengemukakan bahwa "*Soeharto remained firmly in control of the opening or tightening of the political arena, and that he successfully thwarted the efforts of those officers within ABRI seeking to destabilize his position*". Kedua, tuntutan perubahan itu tidak cukup didukung oleh adanya tekanan kekuatan dari masyarakat. Bahkan salah satu elemen yang merupakan kekuatan masyarakat, yaitu kalangan kelas menengah yang selama itu bersikap kritis terhadap pemerintahan telah dikooptasi oleh Soeharto melalui pendirian organisasi Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI).³ Tidak adanya tekanan masyarakat yang berarti merupakan salah satu faktor yang memungkinkan Soeharto untuk mengendalikan tuntutan perubahan ekonomi-politik. "*In conjunction with a growing cooptation of political Islam, notably with the establishment of ICMI, Soeharto is likely seeking to reduce the dependence of the New Order's institutions on his personal power and infuse them with more autonomous sources of stability*" (Bertrand, 1996: 338). Jika pun ada, kekuatan masyarakat itu umumnya terfragmentasi dan karenanya secara politis sangat lemah (Winters, 1996). Munculnya kekuatan-kekuatan oposisi, seperti Megawati Soekarnoputri, Ab-

³Pendirian ICMI dipandang merupakan manuver politik Soeharto untuk mengimbangi kekuatan ABRI (Bertrand, 1996: 330). Demikian pula Abdurrahman Wahid, pemimpin organisasi Nahdlatul Ulama, menilai bahwa pendirian ICMI menunjukkan menurunnya pengaruh Soeharto di kalangan militer (Said, 1999: 535).

durrahman Wahid dan Amien Rais telah memainkan peran yang semakin penting dalam mendorong tekanan perubahan ekonomi-politik Indonesia itu. Namun tanpa didukung oleh adanya kekuatan oposisi yang terorganisir, transisi menuju perubahan ekonomi-politik yang demokratis dipandang sulit diwujudkan (Bourchier, 1998: 5-6).

Krisis moneter sejak pertengahan 1997 telah membawa dampak yang begitu luas dan mendalam terhadap kondisi sosial-ekonomi dan politik masyarakat Indonesia. Dengan semakin memburuknya situasi ekonomi dan politik itu, legitimasi kekuasaan Presiden Soeharto semakin dipersoalkan. Bahkan orang-orang yang selama itu dianggap dekat dengan Presiden Soeharto pun mulai meninggalkannya (Mas'oed, 1998). Gelombang demonstrasi mahasiswa, didukung oleh berbagai elemen kekuatan masyarakat, akhirnya memaksa Presiden Soeharto untuk mengakhiri kekuasaannya pada 21 Mei 1998. Pemerintahan baru Presiden B.J. Habibie masih dihadapkan pada berbagai persoalan yang semakin kompleks, terutama persoalan legitimasi. Presiden B.J. Habibie dipandang sebagai "kepanjangan tangan" dari mantan Presiden Soeharto dan oleh karenanya dipandang tidak "populer" untuk mengatasi ketidakpastian ekonomi dan politik. Meskipun berbagai kebijakan politik penting telah ditempuh, pemerintahan baru Presiden B.J. Habibie dianggap belum mampu menyelesaikan berbagai "pekerjaan rumah", seperti kasus penembakan mahasiswa Trisakti, kasus Semanggi, dan kasus penyelidikan terhadap kekayaan mantan Presiden Soeharto, yang merupakan salah satu agenda politik nasional. Bahkan orang yang diangkat dan ditunjuk oleh Presiden B.J. Habibie untuk menangani kasus KKN,

justru dihadapkan pada tuduhan mengenai isu yang sama.⁴ Sementara itu, Indonesia dihadapkan pada serangkaian gejolak politik yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Gagasan untuk menyelenggarakan "konsensus nasional" yang diusulkan berbagai kalangan gagal untuk diwujudkan. Sidang Istimewa MPR akhirnya memutuskan penyelenggaraan pemilihan umum sebagai mekanisme untuk mengakhiri kemelut politik itu.

Pemilihan umum 1999 di tengah tekanan perubahan ekonomi dan politik dipandang sebagai momentum yang sangat menentukan bagi perubahan sistem politik di Indonesia. Perubahan politik itu dipandang sebagai faktor yang sangat diperlukan bagi pemulihan ekonomi Indonesia yang beraeda di ambang kehancuran.⁵ Pemilihan umum juga diharapkan dapat mewujudkan suatu pemerintahan baru yang sah dan memulihkan dukungan kepercayaan masyarakat. Hanya melalui suatu pemerintahan baru yang sah dan didukung oleh kepercayaan masyarakat itu, proses penegakan hukum (*rule of law*) yang merupakan obsesi masyarakat diharapkan semakin mudah diwujudkan. Sebaliknya, kegagalan penyelenggaraan pemilihan umum yang jujur dan demokratis akan sangat membahayakan stabilitas politik, karena dikhawatirkan akan semakin me-

⁴ Indonesian Corruption Watch (ICW) mengungkapkan dugaan tindak pidana suap yang diterima oleh Jaksa Agung Andi M. Ghilis sebesar Rp. 1,8 miliar dari pengusaha Prajogo Pangestu dan The Ning King. Kedua pengusaha ini sebelumnya diberitakan sedang berurusan dengan pihak Kejaksaan dalam pemeriksaan kasus pidana. *Media Indonesia*, 5 Juni 1999.

⁵ Pentingnya perubahan sistem politik Indonesia untuk mengakhiri kesulitan ekonomi telah banyak diajukan dalam berbagai kajian ekonomi politik. Lihat misalnya, Root (1998).

micu konflik-konflik politik yang mengeksplorasi keragaman etnis maupun agama masyarakat Indonesia yang pluralistik.

Suasana baru yang sarat dengan tekanan dan tuntutan perubahan politik telah menghantarkan proses Pemilu 7 Juni 1999 terselenggara lebih demokratis dibandingkan dengan proses beberapa pemilihan umum sebelumnya. Setidaknya ada lima faktor yang telah mendukung hal tersebut. *Pertama*, pemilihan umum 1999 ini memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh partai politik peserta pemilihan umum untuk duduk dalam suatu komisi nasional; Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang bertanggung jawab terhadap aturan penyelenggaraan pemilihan umum. Partai-partai politik itu juga dimungkinkan untuk membangun basis dukungan massa hingga ke tingkat desa. *Kedua*, pemilihan umum ini tidak memberi kemungkinan bagi pejabat-pejabat tinggi negara, seperti ketua MPR, DPR, DPA, BPK dan MA serta pejabat-pejabat pemerintahan dari Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat hingga Kepala Desa/Lurah untuk terlibat dalam proses pemilihan umum yang hanya akan menguntungkan kepentingan suatu partai politik tertentu. *Ketiga*, pemilihan umum ini juga tidak lagi dibayangi oleh intervensi penguasa, yaitu dengan penghapusan regulasi yang menyangkut "bebas diri" atau "bersih diri" (yang dikenal dengan istilah *Litsus*) bagi calon-calon legislatif yang diperjuangkan oleh setiap partai politik. *Keempat*, ABRI dan kalangan pegawai negeri ditempatkan pada posisi untuk bersikap "netral" dalam proses pemilihan ini. *Kelima*, proses pemilihan umum ini melibatkan berbagai kalangan pengamat yang tidak berpihak (independen), baik dari dalam maupun luar negeri,

untuk mengawasi jalannya proses pelaksanaan pemilihan umum.

Meskipun demikian, proses Pemilu 1999 bukan tanpa masalah sama sekali. Satu hal yang menonjol adalah banyaknya sinyalemen yang mengarah kepada dugaan kecurangan dan manipulasi proses pemilu. Pelaksanaan program JPS (jaring pengaman sosial) yang pembbiayaannya diperoleh dari pinjaman internasional untuk membantu kesulitan ekonomi masyarakat, misalnya disinyalir telah disalahgunakan untuk kepentingan partai-partai politik tertentu.⁶ Bentuk kecurangan lain, seperti surat suara (*ballot*) yang sudah ditandai untuk perolehan suara bagi partai politik tertentu juga masih dijumpai. Demikian pula, keterlibatan aparat militer dan birokrasi berupa intimidasi dan pemaksaan untuk memilih salah satu partai politik tertentu juga dijumpai di beberapa daerah.

Pemilihan umum di tengah tekanan perubahan politik itu telah membawa sedikit perubahan dalam pola hubungan negara-masyarakat. Namun masih terlalu dini untuk menyimpulkan bahwa proses pemilihan umum 1999 telah mengembalikan peran kekuatan-kekuatan masyarakat, termasuk dalam mengontrol penggunaan kekuasaan negara (*state power*). Tumbuhnya kekuatan-kekuatan masyarakat akan sangat ditentukan pula oleh adanya perubahan struktur politik. Sehubungan dengan itu, meninjau kembali intervensi militer dalam kehidupan politik di tengah ekonomi-politik Indonesia

⁶ Koordinator Urban Poor Consortium (UPC) Wardah Hafidz mensinyalir bahwa Partai Daulat Rakyat (PDR) dan Partai Golkar telah menyelwengkan dana JPS dan Kredit Usaha Tani (KUT) untuk kepentingan *money politics*. *Media Indonesia*, 1 Juni 1999.

yang sedang berubah merupakan faktor yang sangat menentukan (Uhlin, 1998).

Perubahan Peta Politik

Pemilu 1999 yang berlangsung di tengah perubahan ekonomi-politik telah menghasilkan peta politik yang berbeda dengan peta politik yang dihasilkan oleh Pemilu 1997 dan pemilu-pemilu sebelumnya pada era Orde Baru. Jika Pemilu-pemilu lalu menghasilkan peta politik yang monolitik di mana kekuatan-kekuatan politik terpusat pada Presiden Soeharto yang berhadap-hadapan dengan kekuatan-kekuatan masyarakat (yang lemah), Pemilu 1999 menghasilkan sebuah peta politik yang menggambarkan pluralisme politik di mana tak satu pun kekuatan politik mampu meraih suara mayoritas absolut. Hasil akhir perhitungan suara menurut KPU memperlihatkan bahwa dari 48 partai politik peserta pemilu, hanya lima partai politik yang mampu memperoleh suara memadai di atas 7 persen, yaitu PDI-P (35,4 persen), Golkar (19,6 persen), Partai Kebangkitan Bangsa (16,5 persen), Partai Persatuan Pembangunan (10,1 persen), dan Partai Amanat Nasional (7 persen).

Peta politik itu mengatakan juga bahwa partai-partai politik lama, terutama Golkar, mengalami kekalahan yang relatif telak khususnya jika dibandingkan dengan perolehan suaranya pada pemilu-pemilu yang lalu. Implikasi etik dari keadaan seperti ini adalah meski keluar sebagai partai politik dengan suara terbanyak kedua setelah PDI-P, Golkar sebenarnya telah kalah dalam kepercayaan rakyat untuk kembali berkuasa memimpin negeri ini. Dengan kata lain, Golkar mestinya secara sukarela memberikan kesempatan kepada PDI-P untuk membentuk suatu

pemerintahan baru di Indonesia. Tetapi namanya dinamika politik riil lebih berpengaruh atau mendominasi perkembangan politik daripada implikasi etik tersebut.

Pluralisme politik yang dihasilkan oleh Pemilu 1999 dipandang sebagai suatu kondisi yang mengharuskan partai-partai politik besar untuk saling bersaing dalam pengelompokan-pengelompokan politik agar dapat membentuk suatu pemerintahan baru. Kecenderungan politik mengarahkan pengelompokan politik tersebut ke dalam dua kubu besar, yakni kubu PDI-P dan kubu Golkar, yang masing-masing dilihat sebagai representasi kekuatan reformasi dan kekuatan *status-quo*. Kecenderungan semacam ini nyatanya telah diperkirakan sebelum Pemilu 1999 oleh banyak kalangan. Tanda-tanda pengelompokan tiga partai politik baru, yaitu PDI-P, PKB dan PAN misalnya, dilihat sebagai indikasi penghadangan terhadap kemungkinan munculnya kekuatan *status-quo* yang dimotori Partai Golkar dalam Pemilu 1999 (*The Jakarta Post*, 19 May 1999). Dan bagi Liddle (1999), kecenderungan pengelompokan seperti itu lebih dilatari oleh "benturan politik murni" daripada oleh kemungkinan hidupnya kembali politik aliran yang berkembang dalam perpolitikan Indonesia pada 1950-an.⁷ Kubu PDI-P dengan fi-

⁷ Munculnya 48 partai peserta Pemilu 1999 dilihat oleh beberapa pengamat telah menghidupkan kembali fenomena politik aliran yang pernah berkembang dalam perpolitikan Indonesia pada 1950-an. Konsep politik aliran ini diperkenalkan oleh Clifford Geertz dan dikembangkan oleh Heberth Feith dan Lance Castle dalam menjelaskan peta politik Pemilu 1955. Kerangka konseptual politik aliran itu menjelaskan bahwa masyarakat politik Indonesia terkumpulkan ke dalam (a) golongan dengan latar belakang budaya politik santri, dan (b) golongan dengan latar belakang budaya

gur politik utama Megawati Soekarnoputri dipandang merupakan representasi dari budaya politik abangan/priyayi; sementara ku- bu Golkar dengan figur politik utama B.J. Habibie merepresentasikan budaya politik santri modernis. Dengan kata lain, melihat pengelompokan partai politik berdasarkan politik aliran nampaknya tidak seluruhnya dapat menjelaskan pengelompokan politik dalam Pemilu 1999.

Perubahan sosial, fragmentasi dan konflik-konflik di kalangan elite politik, serta pragmatisme politik telah menghasilkan kompleksitas kecenderungan pengelompokan partai-partai politik pada Pemilu 1999. Kalangan masyarakat politik Nahdlatul Ula- ma (NU), misalnya, tidak lagi terakomodasi dalam satu kekuatan partai politik seperti partai NU pada Pemilu 1955, melainkan "terpecah" dalam sejumlah partai politik yang berbasis massa NU seperti PKB, Partai NU, PKU, Partai Suni, dan PPP. Demikian juga, kalangan masyarakat politik Muhammadiyah yang pada Pemilu 1955 berorientasi pada Partai Masyumi, pada Pemilu kali ini tersebar ke berbagai partai politik seperti PAN, PBB, Partai Masyumi Baru dan Partai Umat Islam. Tetapi lebih dari itu, gejala-gejala juga menunjukkan bahwa partai-partai yang secara tradisi politik berseberangan namun karena "pragmatisme" politik berusaha atau cenderung mengelompok menjadi suatu kekuatan politik. Contoh untuk kasus ini pa- da masa pra-Pemilu 1999 adalah pengelom- pokan delapan partai politik Islam, yang ber- basis NU dan Muhammadiyah, yang me-

nempuh *stembus accord* untuk mengga- lang kekuatan bersama.⁸ Contoh untuk pas- ca-Pemilu 1999 adalah dikembangkannya ga- gasan untuk membentuk apa yang dikenal dengan Poros Tengah, yakni penggalangan kekuatan bersama antara partai-partai politik Islam dan partai-partai politik yang bagian besar basis pendukungnya adalah kalang- an Islam, yaitu PAN dan PKB.

Poros Tengah sendiri merupakan sebuah gagasan, kalaupun belum merupakan fenome- na, politik yang menarik untuk dicer- mati. Gagasan ini pada dasarnya berkem- bang dari gagasan partai-partai Islam un- tuk membentuk suatu "fraksi Islam" yang bertujuan bukan saja menggalang kekuat- an politik Islam tetapi juga mempertinggi "daya-tawar" kekuatan politik Islam di te- ngah-tengah persaingan yang ketat antara kubu PDI-P dan kubu Golkar dalam mempe- rebutkan kekuasaan untuk membentuk sua- tu pemerintahan baru. Inisiatif PAN meng- galang partai-partai Islam sambil juga me- ngundang pelibatan PKB di dalam Poros Tengah, di samping menetralisasi "fraksi Islam", telah melahirkan suatu potensi ke- kuatan politik yang bermuatan lebih dari sekadar mempertinggi daya tawar yakni menjadi satu kubu kekuatan politik yang layak bersaing dengan kubu PDI-P dan ku- bu Golkar dalam persaingan kekuasaan po- litik. Oleh karena itu, kesediaan K.H. Abdurrahman Wahid untuk diajukan sebagai calon presiden oleh Poros Tengah bukan se- kadar "basa-basi" politik melainkan mempu- nyai signifikansi berhadap-hadapan dengan

abangan/priyayi. Dan budaya santri dan abangan ini menggambarkan pada dasarnya pola-pola kepercayaan dan agama sinkretis orang Jawa.

⁸Lihat komentar Mochtar Mas'oed terhadap ko- munike bersama yang dibuat kalangan pemimpin partai politik Islam. *The Jakarta Post*, 31 May 1999.

elon-ealon presiden dari kubu PDI-P dan kubu Golkar.

Peta politik Indonesia nampaknya masih akan menampilkan gambar yang berubah-ubah terutama karena Pemilu 1999 pada dasarnya bukan akhir dari segala persoalan ekonomi-politik yang dihadapi oleh Indonesia saat ini. Pemilu 1999 ini memang dapat menjadi awal bagi usaha-usaha men-dasar mengatasi berbagai persoalan itu. Namun, terlepas dari itu semua, hasil-hasil Pemilu 1999 ini sendiri bisa membawa persoalan-persoalan politik yang serius. Tidak adanya partai politik yang menang dengan mayoritas absolut, misalnya, jelas membawa efek ketidakpastian politik: siapa bakal memegang tampuk pemerintahan di Indonesia mendatang ini? Pengelompokan-pengelompokan politik seperti tergambaran di atas pun menghasilkan hanya kemungkinan-kemungkinan yang sangat longgar. Berlarutnya ketidakpastian politik ini dikhawatirkan dapat memacu radikalisasi politik yang membahayakan proses demokrasi. Dan radikalisasi politik yang mengeksplorasi sentimen-sentimen primordial untuk kepentingan penggalangan kekuatan politik hanya akan mempertajam fragmentasi yang memperlemah kekuatan masyarakat. Oleh karena itu, meski Pemilu 1999 yang berlangsung di tengah perubahan ekonomi-politik ini telah memberi peluang bagi tumbuhnya kekuatan politik masyarakat, namun fragmentasi kekuatan-kekuatan masyarakat sebagai imbas dari persaingan penggalangan kekuatan partai-partai politik masih tetap merupakan tantangan riil dalam mendorong perubahan struktur politik yang otoriter menuju demokrasi yang menghargai pluralitas.

Pemulihan Ketidakpastian Ekonomi-Politik

Pemilihan umum 1999 yang dimaksudkan untuk menegakkan kembali kehidupan demokrasi Indonesia telah dibayar dengan harga yang sangat mahal. Berbagai gejolak sosial yang terjadi di tanah air, seperti kasus Ambon, Sambas, Aceh, dan Timor Timur, telah menimbulkan kekhawatiran masyarakat politik Indonesia terhadap kemungkinan meluasnya kerusuhan sosial, khususnya menjelang Sidang Umum MPR mendatang. Radikalisasi konflik sosial-politik yang mengeksplorasi keragaman suku, etnis dan agama di tengah tekanan perubahan ekonomi-politik itu merupakan faktor yang dapat mempertajam polarisasi masyarakat pada ikatan lama yang bersifat primordial yang pada akhirnya akan memperlemah kekuatan masyarakat sendiri. Sebagaimana diketahui, meskipun proses pelaksanaan pemilihan umum 1999 berjalan sangat aman, sejumlah bentrokan antarpendukung partai yang melanda di beberapa daerah selama berlangsungnya masa kampanye merupakan peristiwa yang menyedihkan.⁹

Salah satu isu politik yang mewarnai kehidupan politik Indonesia setelah pemilihan umum adalah pemilihan presiden. Penebalonan presiden oleh partai-partai politik sebelum pemilihan umum merupakan salah satu fenomena baru dan dapat dipandang sebagai perkembangan positif dalam kehidupan politik Indonesia. Partai Golkar, misalnya, telah menominasikan kembali B.J. Habibie sebagai ealon presiden yang akan da-

⁹Bentrokan antarmassa pendukung partai telah terjadi di berbagai kota selama masa pelaksanaan kampanye, yaitu Pekalongan, Jepara, Brebes, Yogyakarta, Banjarnegara, Surabaya, Medan, Ujungpandang dan Jakarta.

tang. PDI Perjuangan dan Partai Amanat Nasional masing-masing telah menominasikan Megawati Soekarnoputri dan Amien Rais. Sedangkan dua partai politik yang masuk dalam urutan partai besar dari hasil perolehan suara, yaitu PPP dan PKB, pada waktu itu belum secara tegas menetapkan pencalonan presiden. Meskipun demikian PPP telah mengisyaratkan bahwa partai politik yang berbasis Islam itu tidak akan mencalonkan B.J. Habibie untuk presiden yang akan datang. Sementara PKB baru menyatakan dukungannya pada pencalonan Megawati Soekarnoputri dalam pertemuan antarpemimpin kedua partai itu tanggal 16 Agustus 1999. Sebagaimana dikemukakan oleh sejumlah kalangan, pencalonan presiden oleh partai-partai politik sebelum pemungutan suara akan dapat menghindari praktik-praktik politik "*buying a cat in a bag*" (lihat, misalnya *The Jakarta Post*, 21 May 1999).

Pemilihan presiden dalam mekanisme politik di Indonesia memang tidak dipilih secara langsung melalui proses pemilihan umum. Meskipun demikian, perolehan suara partai-partai politik dalam proses pemilihan umum itu dapat mengindikasikan dukungan masyarakat politik terhadap bursa pencalonan presiden yang akan datang. Hasil perhitungan suara pemilihan umum 1999 menunjukkan bahwa Megawati Soekarnoputri merupakan calon presiden yang memperoleh dukungan terbesar masyarakat politik Indonesia. Penentuan presiden pada akhirnya akan ditentukan melalui Sidang Umum MPR bulan November 1999. Situasi politik setelah pemilihan umum dihadapkan pada persaingan antarkekuatan politik untuk mempengaruhi proses penentuan presiden itu, yang semakin terpolarisasi pada kubu pendukung

Megawati Soekarnoputri dan kubu pendukung B.J. Habibie. Suhu politik diduga akan semakin meningkat menjelang pelaksanaan Sidang Umum MPR, dan berbagai gagasan telah berkembang untuk mengatasi kemungkinan kebuntuan (*deadlock*) dalam pemilihan presiden dengan kemungkinan penggunaan sistem *one man one vote* secara terbuka atau tertutup. Akankah mengerasnya konflik-konflik politik itu membuka peluang bagi penggunaan politik uang untuk mengakhiri ketidakpastian politik? Satu hal yang penting untuk dicatat adalah bahwa praktik *money politics* untuk mempengaruhi penentuan presiden merupakan manuver politik yang sangat membahayakan, karena *money politics* dapat melanggengkan krisis legitimasi dan membuat "krisis kepercayaan yang diyakini sebagai sumber krisis ekonomi yang berkepanjangan tidak akan mencukupkan solusinya" (Ismawan, 1999: 72). Pemilihan presiden secara demokratis merupakan kondisi yang sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia untuk mengakhiri ketidakpastian ekonomi dan politik.

Pembentukan kabinet merupakan isu politik yang akan menyertai perubahan ekonomi-politik Indonesia. Meskipun sistem pemerintahan Indonesia secara formal mengacu sistem presidensial, hasil pemilihan umum 1999 merupakan faktor yang tidak dapat diabaikan dalam penyusunan kabinet yang akan datang. Tidak adanya partai politik yang memperoleh suara mayoritas dalam pemilihan umum merupakan salah satu faktor yang penting untuk dipertimbangkan dalam pembentukan kabinet koalisi. Stabilitas pemerintahan akan sangat ditentukan oleh dukungan partai-partai yang memperoleh dukungan suara dalam pemilihan umum. Perubahan ekonomi-politik tidak menutup

kemungkinan dapat mendorong pencrimaan aspek positif praktek-praktek demokrasi parlementer. Akankah perubahan ekonomi-politik itu membuka kemungkinan perubahan sistem politik yang memungkinkan perimbangan kekuasaan (eksekutif, judikatif dan legislatif) dengan pengurangan konsentrasi kekuasaan khususnya pada presiden, pergantian kepemimpinan secara teratur, penerapan hukum (*rule of law*), mengembalikan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat yang pada hakikatnya merupakan arena untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat secara demokratis?

Penutup

Krisis moneter yang menimpa ekonomi-ekonomi di kawasan Asia memberikan dampak yang tidak sama bagi setiap ekonomi di kawasan itu. Indonesia merupakan negara yang mengalami penderitaan terparah akibat pukulan krisis tersebut. Krisis ekonomi telah berkembang menjadi krisis politik, yaitu hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang bersumber dari meluasnya praktek-praktek korupsi dan kolusi yang semakin tidak terkendali. Indonesia telah menempuh jalan panjang untuk mengakhiri krisis perubahan ekonomi-politik itu. Perubahan ekonomi-politik semakin mempertajam fragmentasi politik yang dapat memperlemah kekuatan masyarakat. Berbeda dengan negara Asia lainnya di mana tumbuhnya kekuatan masyarakat justru telah menjadi faktor yang mendorong perubahan ekonomi politik, yaitu mengembalikan dinamika kekuatan politik masyarakat (*bring society back in*), perubahan ekonomi-politik Indonesia lebih dipacu oleh meluasnya kekecewaan masyarakat terhadap berbagai ke-

bijakan pemerintah yang akhir-akhir ini dianggap semakin sarat dengan praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Ketidakmampuan untuk menegakkan *strong developmentalist state* harus dibayar mahal oleh masyarakat Indonesia, karena hingga kini Indonesia belum mampu bangkit dari krisis yang dialaminya.

Pemilihan umum 1999 hanya merupakan salah satu tahapan menuju proses pemulihan ekonomi-politik Indonesia. Pemilihan umum 1999 selain diharapkan mampu memberikan legitimasi pemerintahan baru yang akan datang, juga diharapkan dapat menjadi mekanisme politik yang demokratis untuk mengakhiri konflik-konflik politik yang berkembang selama ini. Sebab, ketidakmampuan elite-elite politik untuk mengakhiri konflik-konflik politik itu tidak hanya akan memacu instabilitas politik tetapi juga memperparah kesulitan ekonomi yang telah mengakibatkan jutaan masyarakat Indonesia terpuruk dalam lembah kemiskinan. Kegagalan Indonesia untuk menghasilkan pemerintahan baru yang sah (*legitimate*) dan didukung masyarakat (*credible*) melalui mekanisme politik yang demokratis hanya akan memperpanjang proses untuk mengakhiri ketidakpastian ekonomi dan memperburuk khidupan demokrasi di Indonesia.

KEPUSTAKAAN

Beeson, Mark. 1998. "Capital Offence". *Inside Indonesia*, No. 55, Juli-September.

Bello, Walden. 1998. "The End of the Asian Miracle". *Inside Indonesia*, No. 54, April-Juni.

Bertrand, Jacques. 1996. "False Starts, Succession Crises and Regime Transition: Flirting with Openness in Indonesia". *Pacific Affairs*, Vol. 69, No. 3.

Budiman, Arief. 1991. *Negara dan Pembangunan* (Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas).

Bourchier, David. 1998. "How the New Order Collapsed". *Inside Indonesia*, No. 55, Juli-September.

Campos, Jose Edgardo dan Root, Hilton, R. 1996. *The Key to the Asian Miracle* (Washington D.C.: The Brookings Institution).

Chung-Si Ahn. 1997. "Economic Dimensions of Democratization in South Korea" dalam Anek Laothamatas (ed.), *Democratization in Southeast and East Asia* (Singapura: ISEAS).

Djojohadikusumo, Sumitro. 1998. "Backsliding on Reforms Can Cause Depression". *The Jakarta Post*, 12 Januari.

Girling, John. 1996. *Interpreting Development: Capitalism, Democracy and the Middle Class in Thailand* (Ithaca, New York: Cornell University).

Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery* (Ithaca: Cornell University Press).

Irwan, Alexander dan Edriana. 1995. *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan).

Ismawan, Indra. 1999. *Money Politics: Pengaruh Uang dalam Pemilu* (Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo).

Kunio, Yoshihara. 1988. *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia* (Oxford, New York: Oxford University Press).

Liddle, William A. 1999. "Militer dan Orde Baru" dalam Benedict Anderson, et.al. (eds.). *Mencari Demokrasi* (Jakarta: Institut Studi Arus Informasi).

MacIntyre, Andrew. 1994. "Power, Prosperity and Patrimonialism: Business and Government in Indonesia" dalam Andrew MacIntyre (ed.). *Business and Government in Industrialising Asia* (Ithaca, New York: Cornell University).

_____. 1994. *Organisation Interests: Corporatism in Indonesia Politics*. Working Paper No. 43, Asia Research Centre, Murdoch University, Agustus.

Mas'eed, Mochtar. 1998. "Soeharto's Support Crumbled as the Economy Weakened". *The Jakarta Post*, 23 Mei.

Robison, Richard. 1985. "Authoritarian States, Capital Owning-Class and the Politics of Newly Industrializing Countries" dalam Richard Higgott dan Richard Robison (eds.). *Southeast Asia: Essays in the Economy of Structural Change* (London: Routledge and Kegan Paul).

_____. 1998. "Currency Meltdown: The End of Asian Capitalism?". *NIAS nytt*, No. 2, Juni.

Robertson-Snape, Fiona. 1999. "Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia". *The Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3.

Root, Hilton I. 1998. "Political Reform has to Come First", *Herald International Tribune*, 11 August.

Said, Salim. 1998. Soeharto's Armed Forces". *Asian Survey*, Vol. XXXVIII, No. 6, Juni.

So, Alvin Y. dan Chiu, Stephen W.K. 1995. *East Asia and the World Economy* (London: Sage Publications).

Schwarz, Adam. 1996. *A Nation in Waiting* (St. Leonard, Sydney: Allen & Unwin).

Uhlen, Anders. 1998. "Democratisation in Indonesia: Opportunities and Obstacles", paper yang dipresentasikan pada Seminar Democratisation in Indonesia and the Question of East Timor, Jakarta, 30 November - 1 Desember.

Winters, Jeffrey A. 1996. "Uncertainty in Soeharto's Indonesia". *Current History*, Vol. 95, Januari-Desember.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle* (New York: Oxford University Press).

Xueliang Ding. 1998. "The Rise of A New Conservatism in Asia?". *The Asia-Pacific Magazine*, No. 12, September.

Perlawanan Rakyat Terhadap Negara: Kasus Indonesia di Era Orde Baru

Sigit Rochadi

Sejak tahun 1965 sampai sekitar tahun 1990-an, perlawanan rakyat terhadap negara dapat dikatakan hampir tidak ada. Perlawanan tersebut muncul dan semakin menguat ketika negara mengalami kesulitan ekonomi akibat dilanda krisis. Lemahnya perlawanan rakyat terutama sampai pertengahan tahun 1990-an adalah karena kuatnya keuangan pemerintah sebagai hasil penjualan minyak maupun masuknya investasi luar negeri. Dalam keadaan yang demikian negara dapat mencapai tujuannya secara leluasa tanpa gangguan kelompok kritis. Posisi pemerintah tersebut menjadi semakin kokoh dengan dukungan ABRI dan Birokrasi yang berfungsi sebagai mesin politik. Elite-elite ekonomi yang munculnya karena pemberian fasilitas negara nyaris tidak memberikan tantangan perubahan. Akhirnya terjadi kekaburuan antara kepentingan publik dan privat, antara kepentingan kelompok dominan dan negara.

Perlawanan rakyat yang muncul akibat adanya kesenjangan dan ketidakadilan adalah sangat tersamar dan tidak langsung. Ideologi alternatif yang dimunculkan berhadapan dengan ideologi pemerintah juga merupakan bentuk perlawanan rakyat yang tersamar. Akan tetapi karena kekuatan dan kewenangan yang dimiliki negara, dengan mudah perlawanan tersebut dapat dipatahkan.

Pendahuluan

MEMASUKI tahun 1990-an muncul berbagai bentuk perlawanan rakyat Indonesia terhadap negara. Perlawanan kolektif ini mula-mula hanya terbatas pada kelompok buruh dan petani. Itu pun pada kasus-kasus normatif, seperti menuntut pembayaran upah minimum regional, penyediaan bibit padi dan pupuk, pembangunan sarana irigasi dan sejenisnya. Bentuk-bentuk perlawanan seperti ini masih dapat dijawab oleh negara dengan memobilisasikan sumber daya yang ada seperti birokrasi, militer dan keuangan. Bahkan ketika perlawanan meluas dengan mem-

pertanyakan legitimasi keputusan negara, seperti kemenangan kotak kosong dalam pemilihan kepala desa, penolakan terhadap calon Bupati atau Gubernur yang tidak aspiratif hingga penolakan keputusan pengadilan terhadap pembebasan tanah, negara masih bisa mengontrol dan belum kehilangan genggamannya.

Merosotnya ekonomi, ditambah dengan ketimpangan pelayanan birokrasi, memicu ketidakpercayaan rakyat terhadap penyelenggara negara. Kondisi demikian bermula dari sikap sinisme masyarakat dan mencapai puncaknya pada penolakan otoritas aparatur negara, sehingga alat-alat penyelenggara

negara sebagai personifikasi dari negara ditentang kehadiran dan perannya dalam masyarakat. Situasi serba salah yang dihadapi aparatur negara ini merupakan produk dari akumulasi kekecewaan masyarakat terhadap fungsi negara di masa lampau. Ketika negara menguasai sumber daya ekstraktif, mengeksplorasi dan membelanjakannya atas nama pembangunan, rakyat yang kehilangan kekuatan menerima konsep tersebut. Namun ketika sumber daya mulai berkurang dan kemampuan negara untuk mendistribusikan sumber tersebut kepada kelompok pendukung mulai berkurang, legitimasi negara mendapat perlawanan rakyat.

Perlawanan rakyat ini belum mencakup perlawanan diam-diam yang dalam masyarakat Jawa merupakan bentuk perlawanan paling umum. Namun demikian semua bentuk perlawanan mencerminkan kondisi dan keterpaksaan yang menyebabkan bangkitnya perlawanan itu. Terlepas dari ada atau tidaknya provokator yang membangkitkan aksi-aksi kolektif, kondisi masyarakat sendiri berpotensi terhadap munculnya kekerasan kolektif. Struktur masyarakat baik vertikal maupun horizontal, ketimpangan sosial ekonomi, ideologis, moral dan politik adalah kondisi endemik yang setiap saat mudah membangkitkan perlawanan. Sejarah masyarakat Indonesia pun pada hakikatnya merupakan sejarah kekerasan. Suksesi kepemimpinan politik dari masa kerajaan hingga Orde Baru dilakukan dengan perlawanan rakyat melalui kekerasan. Tiap pemimpin politik muncul dari kekerasan politik yang kemudian membangun kesan pemerintahan dan kekuasaannya sebagai penyelamat atau Ratu Adil. Disadari atau tidak, itulah yang diajarkan kepada para siswa di sekolah. Dengan demikian sosialisasi politik yang berlangs-

sung di masyarakat juga tidak terlepas dari muatan perlawanan rakyat atau kekerasan.

Pada hakikatnya hal di atas bukan merupakan sesuatu yang ganjil, terutama bagi para pengikut teori konflik. Setiap struktur sosial mengandung konflik-konflik di dalam dirinya sendiri dan setiap unsur dalam masyarakat memberikan sumbangan bagi terjadinya disintegrasi atau perubahan-perubahan sosial. Hanya melalui dominasi dari sejumlah orang atas sejumlah orang yang lainlah, integrasi dapat diwujudkan. Oleh karena itu, persoalan yang menarik untuk dibahas bukanlah mencari sebab semata-mata, tetapi lebih dalam lagi yaitu bagaimana dominasi kekuasaan itu dibangun atau dengan basis sosial apa negara berhasil mempertahankan dominasinya? Mengapa berlangsung perlawanan rakyat terhadap dominasi negara yang meluas? Apakah basis sosial politik yang dimiliki telah mengalami pergeseran atau justru telah terjadi pergeseran kekuatan politik di masyarakat? Dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, tulisan ini berusaha membahas perlawanan rakyat terhadap negara Orde Baru paro kedua.

Dominasi Negara

Negara Orde Baru adalah negara dominan, dan bahkan oleh banyak pengamat disebut sebagai negara otonom dan mandiri (Budiman, 1991; Mas'od, 1994). Munculnya negara dominan Orde Baru tidak terlepas dari beberapa faktor. Pertama, peran pinjaman luar negeri dan modal asing yang sangat menentukan dalam pembangunan ekonomi. Sumber keuangan internasional tersebut memungkinkan Pemerintah yang lahir pertengahan tahun 1960-an itu untuk melaku-

kan pembentukan sistem sosial, ekonomi dan politik yang dikehendakinya. Meskipun sistem yang dikembangkannya tidak sama sekali baru, tetapi dikemas sedemikian rupa sehingga memunculkan struktur ekonomi dan politik yang berbeda dengan periode sebelumnya. Ideologi nasionalisme misalnya, kehilangan watak radikal. Demikian pula agama, melemah sebagai kekuatan politik. Sosialisme masih sempat bertahan bersama nasionalisme, namun mengalami perubahan pemaknaan. Pada masa Demokrasi Terpimpinnya Soekarno, nasionalisme sering dipahami sebagai suatu ideologi yang lebih pro pada pengusaha pribumi, peran dominan negara dalam sistem ekonomi campuran, serta pemberian otonomi daerah yang luas. Makna demikian dipandang membahayakan sistem ekonomi dan politik yang akan dibangun Orde Baru. Seperti diketahui, Orde Baru mengandalkan modal internasional dalam rangka rehabilitasi ekonomi. Memberi makna nasionalisme dengan muatan sosialisme dan radikalisme akan menghambat dukungan dari kapitalis internasional. Oleh karena itu nasionalisme lebih dipahami sebagai loyalitas warga negara terhadap kedaulatan nasional dalam masyarakat internasional.

Dengan memberi peran pada modal internasional ini, perekonomian Indonesia diintegrasikan ke dalam perekonomian dunia. Ini tidak hanya diwujudkan dalam politik perdagangan luar negeri dan devisa yang terbuka, tetapi juga dengan memberi kesempatan bagi beroperasinya modal internasional. Akibatnya, Indonesia masuk ke dalam pasar global dan mengikuti pembagian kerja internasional pula. Padahal sebagian besar tenaga kerja bergerak di bidang pertanian dengan ketekampilan yang rendah dan pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) ma-

sih mengandalkan sektor pertanian (sampai tahun 1990 sektor pertanian merupakan penyumbang terbesar dalam PDB). Pada tahun 1970-an, negara-negara donor memberi bantuan keuangan belum mempersoalkan masalah HAM secara serius, karena motivasi utamanya lebih pada pembentukan kapitalis global. Persoalan sosial politik dalam negeri dipandang sebagai persoalan lokal (dalam negeri) yang tidak etis untuk dipertimbangkan. Pada sisi lain, modal internasional menuntut situasi yang kondusif bagi akumulasi modal sehingga pemerintah harus menyusun suatu kebijakan yang sesuai dengan tuntutan investor. Kuin (1987), menyatakan bahwa modal internasional (terutama dalam bentuk perusahaan transnasional) mempunyai sifat yang bebas untuk melakukan relokasi kegiatan mereka sehingga mereka kurang tergantung pada kebijakan suatu negara. Sebaliknya, mereka justru dapat mempengaruhi kebijakan yang diambil oleh pemerintah suatu negara. Karena tujuan utamanya mengejar akumulasi, maka sumber daya itu akan berpindah dari satu tempat ke tempat lain, bergantung pada *comparative advantage* yang ditawarkan oleh suatu negara. Umumnya negara yang stabilitas politiknya tinggi, penduduknya padat, kekayaan alamnya besar dan tenaga kerjanya cukup murah menjadi tujuan investasi, karena lebih memberi kemungkinan akumulasi modal dalam jumlah besar. Pemerintah Orde Baru menyadari betul tuntutan modal internasional ini, sehingga mengkondisikan masyarakatnya untuk tujuan investasi.

Kedua, peran sumber keuangan dalam negeri di luar pajak. Pemanfaatan sumber daya ekstraktif oleh negara Orde Baru didukung oleh momentum yang tepat dengan meningkatnya harga minyak bumi di pasar

internasional. Harga minyak yang semula US\$10 per barel naik menjadi US\$25 per barel pada akhir tahun 1970, sehingga negara memiliki sumber keuangan yang luar biasa besar. Kondisi ini oleh Arndt (1985) digambarkan sebagai bonanza minyak dan tugas Menteri Keuangan oleh Sjahrir (1992) dilukiskan sebagai "kerepotan membelanjakan uang negara".¹ Sebaliknya kontribusi pajak dalam APBN hingga tahun 1990/1991 hanya mencapai kurang dari 25 persen. Situasi ini menempatkan negara relatif mandiri dan kebal terhadap tuntutan rakyatnya. Negara secara leluasa mampu menyusun program dan merealisasikannya tanpa gangguan berarti dari kelompok-kelompok kritis. Berkat keuangan yang melimpah ini negara tidak memainkan peran secara neutral, tetapi aktif mengejar tujuannya sendiri dan bebas menentukan kelompok sasarannya. Negara juga menjadi pemberi kerja yang sangat besar, dalam bentuk proyek-proyek pembangunan, mulai dari proyek padat modal di perkotaan hingga proyek padat karya seperti proyek Inpres. Akibatnya, rantai ketergantungan masyarakat sangat tinggi dan kondisi ini memungkinkan negara melakukan kooptasi terhadap masyarakat.

Ketiga, peran khusus dari birokrasi dan ABRI dalam politik. Kedua agen ini tidak sekadar menjadi pelaksana kebijakan, tetapi juga perencana dan pengevaluasi program. Dalam bidang politik keduanya menjadi tulang punggung Golkar dan merupakan mesin politik yang sangat efektif. Mereka se-

akan kebal terhadap tuntutan masyarakat untuk memberikan pelayanan publik yang cepat, murah dan transparan. KORPRI abdi negara serta abdi masyarakat dan bukan sebaliknya. Guna menopang statusnya itu birokrasi seakan dibiarkan menyalahgunakan uang negara yang menurut Bank Dunia dan Soemitro Djojohadikusumo, menelepas 30 persen dari APBN tiap tahun. Kondisi ini masih ditambah dengan kegiatan bisnis yang mereka lakukan, baik dengan menyertakan modal di perusahaan yang dimiliki etnis Cina, sebagai pelindung perusahaan milik etnis Cina atau melalui BUMN dan yayasan-yayasan. Pendeknya di bawah Orde Baru birokrasi memperoleh kejayaannya kembali, seperti ketika mereka memainkan peran *abdi dalam* kraton. Dengan menempatkan negara beserta agennya sebagai pelaku utama pembangunan, birokrasi sipil dan militer terlibat aktif menciptakan kondisi yang memungkinkan masuknya investor, sehingga sering kelewatan batas dalam "menertibkan" buruh, petani dan kelompok masyarakat lain dalam memperjuangkan hak-haknya. Dalam momentum tertentu tidak dapat dihindari terjadinya kekaburuan antara urusan publik dan privat, antara kepentingan kelas dominan dan kepentingan negara, sehingga mengaburkan pelayanan dan properti. Kondisi seperti ini oleh Gramsci dijelaskan sebagai akibat lemahnya kelas borjuasi, sehingga negara khususnya militer menjadi satu-satunya kekuatan dominan yang mengambil semua fungsi kemasyarakatan. Dari sinilah Gramsci membangun tesis hegemonik. Elite menggunakan kekuasaannya tidak hanya dalam hubungan-hubungan produksi, tetapi juga dalam bidang ideologi. Pemeliharaan kekuasaan dilakukan dengan persetujuan dari kelas yang dikuasai, bukan pemaksaan (penetrasi) dari kelas dominan terhadap

¹ Masih hangat dalam benak kita bagaimana uang negara dihambur-hamburkan dengan memberi jatah minyak dan mobil dinas sampai eselon terendah dan pemberian gaji keempat belas bagi setiap pegawai negeri.

kelas buruh dan petani. Ideologi borjuis yang diterapkan tidak berusaha menghapuskan kebudayaan kelas buruh, tetapi dengan artikulasi kebudayaan dan ideologi borjuis yang terus berubah (Hikam, 1996).

Dilihat dari sisi akumulasi modal, strategi demikian cukup berhasil. Terbukti ekonomi Indonesia mengalami kenaikan luar biasa dan sejak tahun 1993 masuk ke negara berpendapatan menengah. Tetapi seperti kata Hiroclitus, "kita belajar dari sejarah bahwa kita tidak belajar dari sejarah", lagi-lagi kita melupakan aspek pemerataan. Pembangunan yang dibiayai utang dan mengandalkan modal internasional dengan mengejar pertumbuhan, riskan terhadap gejolak arus bawah, karena pertumbuhan disertai dengan kepincangan. Di balik kisah sukses tersebut, di sana-sini muncul berbagai ketimpangan, terutama ketimpangan antarlapisan, antarwilayah dan ketimpangan ideologis.

Keempat, kemampuan negara untuk menguasai dan menggerakkan elite strategis yang merupakan tulang punggung negara. Ini konsekuensi dari penguasaan sumber daya oleh negara yang telah dikemukakan di atas. Elite strategis yang muncul, terutama elite ekonomi, merupakan produk negara. Mereka dibesarkan oleh negara, melalui berbagai fasilitas, seperti pemberian lisensi, monopoli, pembebasan pajak dan sejenisnya, sehingga prestasi ekonomi yang mereka raih sebenarnya semu. Kecenderungan taat pada negara dan pejabatnya sangat kental pada kelompok ini, sehingga mereka lebih berpihak pada pemeliharaan kekuasaan yang jelas telah menguntungkannya daripada menuntut suatu perubahan. Selain kondisi struktural itu, secara kultural, mereka adalah anak-anak pejabat negara

yang besar tidak melalui kompetisi, melainkan melalui proteksi. Jelas mereka berhutang budi pada patron dan ternyata meskipun mereka bergerak di bidang ekonomi yang secara alamiah menuntut kompetisi terbuka untuk mencapai efisiensi, mereka tetap enggan bertarung di pasar. Simaklah misalnya, bagaimana reaksi pengusaha nasional ketika Sogo dan Makro masuk ke Indonesia. Dengan cara yang sedikit berbeda, hal yang sama bisa kita temui pada keluarnya kebijakan Mobil Nasional Timor. Kecuali itu elite ekonomi umumnya didominasi oleh etnis Cina yang secara kultural dikenal oportunis. Struktur sosial yang terbentuk oleh proses demikian jelas tidak menguntungkan bagi perubahan ke arah sistem sosial ekonomi dan politik yang lebih demokratis.

Keempat variabel di atas mengakibatkan negara sangat kuat dan mampu mencapai apa pun yang dikehendakinya. Dampak jangka panjang dari struktur demikian adalah kuatnya lembaga-lembaga pemerintah, terutama lembaga kepresidenan. Presiden dan pejabat tinggi negara lainnya merupakan personifikasi negara. Menurut Liddle (1992) ada tiga sumber kekuatan lembaga kepresidenan, yaitu koersif, persuasif dan material. Ketiga sumber tadi diejawantahkan ke dalam kekuasaan personal Presiden, sehingga dapat mengontrol rekrutmen birokrasi sipil dan militer. Gejala ini menandai bekerjanya sistem patrimonial di negara modern. Melalui mekanisme kultural tersebut, kekuatan-kekuatan sosial yang ada di sekitarnya bergantung pada kekuasaan personal Presiden. Bagi Mas'od (1989) yang lebih penting adalah pengelolaan ketiga sumber tadi. Untuk itu kuncinya terletak pada lembaga sekretariat negara. Sekretariat Negara bukan sekadar pelaku administrasi proto-

koler semata-mata, tetapi telah menjadi suprabirokrasi yang otonom. Lembaga ini secara materiil sangat kuat dengan sumber keuangan para pengusaha yang dikumpulkan melalui yayasan-yayasan. Arus informasi masuk maupun ke luar dan kebijakan-kebijakan negara, lahir dari dapur kepresidenan ini.

Dengan demikian baik perspektif struktural maupun kultural mampu memberi penjelasan yang memadai mengenai negara dominan Orba. Kritik dapat diberikan pada konsep ini, terutama untuk negara otonom yang mengabaikan aspek historis dari pertumbuhan negara. Pergulatan antarkekuatan borjuis, birokrasi dan militer serta kelompok-kelompok agama kurang mendapat perhatian. Kebijakan deregulasi, misalnya, jarang dipahami sebagai bangkitnya borjuasi dan kemenangan borjuasi dalam berhadapan dengan birokrat. Selain itu, negara otonom tidak membedakan antara rezim dan negara. Kelemahan ini (terutama menyangkut perilaku rezim) dapat sedikit dilengkapi dengan pendekatan patrimonialisme, meskipun yang terakhir ini juga tidak bisa menjelaskan dengan baik mengenai tuntutan partisipasi politik. Kekurangan lain adalah diabaikannya kekuatan strategis non-ekonomi, seperti dokter, pengacara, peneliti, dosen, manajer perusahaan dan mahasiswa. Kaum profesional merupakan persyaratan penting bagi demokrasi parlementer. Soekarno dan tokoh-tokoh seangkatannya berlatar belakang pekerja profesional yang aktif di organisasi pergerakan dan partai politik. Oleh karena itu era Soekarno kaya akan pemikiran politik dan dinamika sosial politik yang menghidupkan demokrasi tersebut.

Bentuk-bentuk Perlawanan Rakyat

Selama kekuasaan Orde Baru, rakyat hampir tidak terlihat melakukan riuh rendahnya gerakan perlawanan terhadap pemerintah, seperti halnya pada masa Belanda atau Orde Lama. Tetapi tidak berarti perlawanan telah mati. Perlawanan rakyat yang terorganisir memang tidak banyak ditemukan. Demikian pula mobilisasi massa secara besar-besaran, seperti misalnya rapat akbar. Sistem politik Orde Baru yang mengutamakan stabilitas sebagai persyaratan utama pembangunan, telah mematikan semua bentuk partisipasi politik. Setiap pemikiran alternatif di luar kerangka pemerintah, dimatiangi dengan berbagai argumen. Tuduhan sebagai sisa PKI, ekstrem kiri dan ekstrem kanan, diberikan kepada mereka yang menentang kemauan pejabat. Simak misalnya kasus pembangunan waduk Kedung Ombo, kasus Haur Koneng, kasus Marsinah dan sebagainya. Perlakuan demikian diperkuat oleh sikap masyarakat (khususnya di pedesaan pasca revolusi 1965) yang dihinggapi politiko-phobi (Crouch, 1979).

Meskipun demikian di kalangan rakyat dijumpai berbagai bentuk perlawanan terhadap rezim. Di berbagai desa di Jawa Tengah dan Jawa Timur, pemilihan kepala desa seringkali dimenangkan oleh kotak kosong. Pilkades merupakan arena di mana rakyat secara kongkret menyatakan sikap politiknya. Ketika desa masih otonomi, tiap warga memiliki kebebasan menyatakan dukungannya kepada seorang calon yang dianggap mampu. Tetapi pemerintah Orde Baru merombaknya dengan melarang setiap partai politik (kecuali Golkar), beroperasi di pedesaan (massa mengambang). Akibatnya para pemimpin informal yang semula sejajar dengan pemimpin formal, merosot statusnya

digantikan oleh pemimpin-pemimpin formal. Rakyat menjadi kehilangan tokoh alternatif di luar yang disediakan oleh negara. Jika ada tokoh alternatif yang tidak dikehendaki oleh negara (rezim), mereka digagalkan melalui prosedur administratif. Kepada rakyat disediakan satu-satunya calon yang dikehendaki oleh negara, bersama kotak kosong untuk dipilih. Kemenangan kotak kosong di berbagai wilayah pedesaan Jawa mengindikasikan perlawanan rakyat secara sopan, dan efektif. Cara itu mereka tempuh untuk menghindari tuduhan menggagalkan pembangunan, PKI dan sebagainya, jika mereka tidak menggunakan hak pilihnya.

Bentuk perlawanan lain adalah tindakan menyesatkan dalam pelaksanaan pembangunan. Seperti yang banyak dijumpai oleh Romo Mangun (*Prisma*, 7/1989) hampir di semua pedesaan Jawa telah timbul sikap menyesatkan (*mblondrokake*) dalam melaksanakan pembangunan. Rakyat mengikuti perintah aparat, bukan untuk menunjukkan kepatuhan tetapi scbaliknya. Dalam pembangunan jalan misalnya, masyarakat desa mengikuti perintah kerja bakti, tetapi bekerja asal-asalan. Tindakan demikian bukan mengindikasikan hilangnya jiwa gotong royong, melainkan sebagai protes terhadap aparat. Protes demikian didasari oleh pemikiran yang rasional. Rakyat tahu bahwa setiap pembangunan sarana fisik di desanya pasti ada biayanya. Olh karena itu tidak tepat jika meminta masyarakat bekerja bakti. Tetapi untuk menghindari panggilan Koramil dan Kantor Polisi, mereka melakukan pekerjaan asal-asalan.²

² Gotong royong dalam pemikiran warga desa dilakukan jika tidak ada dana pembangunan, misalnya dalam membangun rumah tetangga atau menggerjakan sarana politik.

Bahasa sandi dan bahasa *plesetan* merupakan bentuk lain perlawanan. Memberi makna lain suatu kata di luar makna aslinya dengan maksud menunjukkan ketidakbenarannya, dilakukan oleh masyarakat. Kata "demokrasi" misalnya, diartikan sebagai *sing gede emoh dikerasi* atau yang di atas tidak mau dilawan. Contoh-contoh lain dapat dikemukakan, misalnya akronim AMPI, atau kepanjangan PPP. Selain dikemas dalam bahasa rakyat yang mudah dipahami, bahasa *plesetan* menunjukkan bentuk lain dari perlawanan rakyat. Ketika media tidak menjalankan fungsi kontrolnya dan ketika kebenaran menjadi monopoli pemegang kekuasaan, rakyat menjadi kurang percaya pada bahasa media dan bahasa kekuasaan, sehingga mereka membangun jargon yang diyakini kebenarannya. Anderson (1982) menunjukkan bahwa era Orba, bahasa Indonesia digunakan secara *ambiguity* untuk menghindar dari pemaknaan aslinya. *Eufimisme* merebak, sehingga masyarakat bingung apa yang harus diucapkan bila ingin menyampaikan sesuatu kepada pejabat. Politik bahasa nasional turut membentuk pejabat yang kurang bertanggung jawab.

Dalam kajiannya mengenai pedesaan Asia Tenggara, Scott (1993) menunjukkan bahwa di bawah terpaan revolusi hijau, ikatan emosional merosot digantikan oleh hubungan-hubungan yang lebih rasional. Buruh tani merupakan kelompok yang paling dirugikan, karena tidak memiliki modal (terutama tanah) untuk ikut dalam Program Revolusi Hijau. Program ini dinikmati oleh pemilik tanah, karena dapat memanfaatkan sarana kredit. Perekonomian berubah ke prinsip-prinsip yang lebih rasional. Akibatnya, moral yang merupakan dasar hubungan sosial tidak lagi memiliki kekuatan.

Hampir semua tatanan sosial, telah dilanggar oleh petani kaya. Oleh karena itu, buruh tani tidak mengenal cara lain daripada menolak secara tak langsung, mengarah ke penekanan yang menjurus ke boikot, sabotase, pencurian padi dan sejenisnya. Bagi kaum tani, perlawanan terorganisir dengan mengejarhkan massa merupakan tindakan irasional. Mereka sadar betul bahwa gerakan seperti itu tidak efektif dan mudah dipatahkan. Pada titik ini tindakan kaum tani dapat digolongkan sebagai tindakan rasional.

Mengikuti argumentasi Scott tersebut, di pedesaan Jawa sejak diterapkannya Program Revolusi Hijau, hubungan-hubungan sosial terus melemah. Berbagai struktur seperti gotong royong, *bawon*, *derek*, *ngasak*, bagi hasil *maro* dan *mertelu*, terus merosot perannya. Padahal struktur sosial tersebut mempunyai fungsi integratif dan menjaga keharmonisan hubungan sosial (Rochadi, 1996). Menghadapi penetrasi struktural itu, petani melakukan serangkaian tindakan perlawanan, mulai dari pencurian padi, pelarian (pergi dari desa), sampai kepada membuang hasil produksi seperti dilakukan peternak sapi perah beberapa tahun silam.

Memasuki era Orde Baru babak kedua, di mana *triumvirat* militer, birokrasi dan pengusaha semakin jelas hubungan kepentingannya, perlawanan rakyat dinyatakan secara terbuka. Rakyat di pedesaan menunjukkan sikap terang-terangan menolak intervensi negara terhadap hak-hak mereka. Ini bisa disaksikan sepanjang tahun 1990-an, di mana DPRD menjadi tempat menginap warga yang tanahnya diambil secara paksa oleh pemilik modal. Konflik pertanahan ini merupakan bentuk konflik paling dasar, karena menyentuh kekayaan utama seorang warga. Umumnya konflik terjadi akibat ganti rugi yang ti-

dak memadai, jauh di bawah harga pasar. Penyerangan warga desa Sukorjo, Jawa Tengah terhadap Kepala Desa dan Polisi, misalnya, muncul akibat tanah yang di pasaran harganya Rp. 70.000,- per meter persegi hanya dibayar sebesar Rp. 17.000,- per meter persegi tanpa perundingan. Warga diundang ke Balai Desa untuk menandatangi akta jual beli tanah (*Kompas*, 12-9-1994). Yang paling tragis terjadi di Karawang, Jawa Barat, di mana tanah warga dibayar Rp. 250,- per meter persegi, jauh di bawah harga pasar yang mencapai Rp. 6.000,- per meter persegi (*Kompas*, 22-2-1995). Peristiwa serupa terjadi hampir di seluruh Indonesia dengan angka yang terus meningkat. Birokrasi, militer dan pemilik modal memelihara hubungan kepentingan dalam berhadapan dengan rakyat. Sebagai penentu dan pelaksana kebijakan, dapat diperkirakan bahwa mereka tidak akan melahirkan keputusan yang adil. Kebijakan pertanahan Orde Baru jelas diarahkan untuk membuka peluang investasi bagi pemilik modal. Investor dengan kalkulasi ekonomi cenderung mengincar tanah-tanah strategis secara ekonomi. Sebab itu dalam konflik terbuka, simbol-simbol kemajuan ekonomi yang tidak bisa diraih rakyat dijadikan sasaran kemerahan, seperti pabrik, rumah pejabat, perkantoran, mobil dan sebagainya. Pada kasus Jenggawah, Jawa Timur (1997) semua simbol eksloitasi itu habis dibakar massa.

Radikalisisasi kaum tani yang pada tahun 1960-an gagal akibat pemahaman PKI yang salah terhadap kelas-kelas sosial di pedesaan dan ambivalensi PKI dalam menggalang massa, tahun 1990-an bangkit lagi dengan sentimen yang lebih mendasar, yaitu ketidakadilan ekonomi. Pemicunya bisa bermacam-macam, seperti jual beli tanah, penggu-

suran, harga pupuk dan bibit yang tidak terbeli, merosotnya harga beras ketika panen dan sebagainya. Perilaku radikal kaum tani ini pada awal tahun 1990-an merupakan perilaku melawan arus, mengingat sikap umum warga masyarakat cenderung menghindari pertentangan dengan negara yang jelas tidak seimbang. Tentu ada faktor pendorong perubahan *latent interest* ke *manifest*.

Di kota-kota, seperti dilaporkan oleh Evers (1984, 1997) telah tumbuh massa apung. Kelompok ini secara sosial kurang terintegrasi dengan masyarakat kota pada umumnya, secara ekonomi kurang memberi kontribusi pada perekonomian kota dan justru mengambilnya dan secara politis lemah. Mereka adalah produk dari *premature urbanization*, yang pindah ke kota karena tekanan struktural bukan atas permintaan tenaga kerja di luar sektor pertanian. Umumnya, mereka bermigrasi hanya untuk menikmati barang-barang publik, seperti pencarian, jalan raya, taman kota dan sebagainya. Aktivitas mereka umumnya di sektor jasa yang tidak menuntut keterampilan tinggi, seperti pedagang kaki lima, asongan, pengamen, penjaja koran dan sejenisnya. Berkaitan dengan pekerjaan mereka, institusi yang mereka tentang selain polisi adalah Kamtib. Bentuk-bentuk perlawanan mereka beragam mulai dari pelanggaran tempat jualan, pencopotan rambu atau main petak umpet dengan petugas. Petugas datang mereka menyingkir, petugas pergi mereka kembali ke lokasi semula.

Lain halnya yang dilakukan oleh kaum buruh, di mana mereka menggunakan berbagai siasat untuk menentang otoritas pengusaha. Yang paling umum adalah pelambatan kerja (*slowdown*), pencurian jam kerja sampai pencurian barang. Karena kontrol di

sini lebih ketat, maka sikap terhadap pemegang otoritas lebih banyak bersifat laten. Di balik kepatuhan mereka terhadap aturan-aturan pabrik, tersembunyi berbagai kekecwaan, mulai dari yang sangat prinsipil seperti upah sampai pakaian scragam. Sampai tahun 1990, pemogokan dilarang. Tetapi sejak Pemerintah RI meratifikasi Konvensi ILO tentang hak-hak buruh, maka pemogokan digunakan sebagai alat penekan. Meskipun demikian, pemogokan masih terbatas menyampaikan tuntutan normatif, seperti upah buruh sesuai Ketentuan Upah Minimum Regional, penyediaan alat-alat pelindung dari bahaya kerja dan sebagainya.

Pemogokan umumnya diikuti pengaduan ke DPR, DPRD, Kantor Menaker dan Kanwil Depnaker. Tidak sedikit yang bermalam di kantor-kantor tersebut dalam usaha memperjuangkan tuntutannya. Sebelum Peristiwa Marsinah tahun 1993, semua pemogokan buruh diselesaikan oleh aparat negara (tentara dan polisi), sehingga mereka yang aktif menghadapi risiko besar. Tetapi sejak Peristiwa Marsinah tersebut, keterlibatan tentara dan polisi berkurang, sebaliknya buruh semakin berani mengajukan tuntutan. Peristiwa itu sendiri membawakan solidaritas dan pemogokan yang meluas, seperti terjadi di Solo, Medan, Tangerang dan Surabaya. Di Medan bahkan disertai kekerasan, pembakaran pabrik dan penahanan beberapa tokoh buruh.

Ideologi Perlawanan

Ideologi alternatif sesungguhnya selalu muncul sepanjang Orde Baru. Di awal tahun 1970-an sejumlah intelektual terang-terangan menentang ideologi resmi Orde Baru dan menyodorkan nasionalisme eko-

nomi dengan lebih memperhatikan pengusaha pribumi. Selain itu Islam selalu muncul setiap periode baik dalam garis keras (mendirikan negara Islam), maupun dengan garis lunak (Islam kultural). Terakhir pada pertengahan tahun 1990-an Pancasila yang secara resmi diterima sebagai asas tunggal, ditentang oleh sekelompok anak muda dengan mendirikan Partai Rakyat Demokratik (PRD). Tetapi keuangan negara yang cukup dapat menjamin homogenitas elite, terutama militer, sehingga perlawanan rakyat mudah dipatahkan.

Kelompok strategis yang lahir dari kapitalisme birokrasi, tidak menawarkan ideologi perubahan ke demokratisasi. Kelompok ini didominasi oleh etnis Cina dan dalam bidang politik oleh anak-anak militer dan pejabat. Mereka membentuk aliansi longgar (birokrasi-militer-borjuasi) yang kemudian melalui sistem patronase dilanjutkan oleh generasi kedua Orde Baru. Karenanya elite strategis yang lahir bukan produk dari kompetisi, justru sebaliknya hasil dari pertemanan dan perkawinan. Oleh karena itulah negara Orde Baru cenderung sentralistik, personal dan otoriter (Hikam, 1996). Kelompok strategis yang lahir dari lingkungan dalam, tidak memiliki kepeloporan perubahan. Mereka cenderung mendukung kemapanan yang jelas telah menguntungkan baik secara ekonomi maupun politik. Perubahan-perubahan berlangsung dari dalam, seperti berbagai kebijakan deregulasi yang dimulai akhir tahun 1980-an. Menarik untuk diperintahkan di sini, mengapa kebijakan itu dimulai dari sektor perbankan (tahun 1985), dan bukan dari sektor riil? Mengapa monopoli berbagai barang tetap dipertahankan (seperti terigu, beras, semen)? Atau mengapa di tengah iklim persaingan yang sema-

kin terbuka, Pemerintah justru mengeluarkan Kebijakan Mobil Nasional (Inpres No. 2/1996) yang bertolak belakang dengan tuntutan masyarakat, baik mekanismenya maupun pelakunya? Memperhatikan hal tersebut, elite politik dan ekonomi berusaha mengatur perubahan agar tetap dalam kontrolnya.

Produk dari hubungan yang simbiosis mutualistik tersebut adalah ketidakadilan pelayanan publik serta ketimpangan dan tidak adanya kesempatan yang sama bagi tiap individu sebagai pelaku ekonomi dan politik. Faktor-faktor inilah yang mendasari perlakuan rakyat. Selama kurun waktu 1965-1993, kesenjangan ekonomi tidak mengalami perubahan berarti. Dillon (*Kompas*, 17-3-1997) menunjukkan kesenjangan pendapatan dengan menggunakan koefisien Gini (rasio konsentrasi), yaitu dari sebesar 0,35 pada tahun 1964/1965 menjadi 0,34 pada tahun 1993. Hal ini menunjukkan kesenjangan pendapatan pada kurun waktu tersebut relatif sama. Ketimpangan pelayanan publik ditunjukkan oleh Rochadi (1995), yaitu bahwa dalam pelayanan pendidikan, terjadi ketimpangan pelayanan antarwilayah, antardesa-kota dan antarlapisan masyarakat. Angka putus sekolah untuk lapisan bawah semakin besar, seiring dengan semakin tingginya jenjang pendidikan. Pusat pendidikan terkonsentrasi di kota-kota, menjadikan penduduk desa harus mengeluarkan biaya dua kali lipat daripada penduduk kota untuk mengkonsumsi jenis pendidikan yang sama. Gejala yang sama terjadi antarwilayah Indonesia Barat dan Indonesia Timur. Effendi (1994) menunjukkan adanya ketimpangan pelayanan listrik dan telepon, baik antarlapisan masyarakat maupun antardesa-kota.

Kesenjangan dan ketimpangan tersebut disertai dengan tidak terbukanya akses bagi warga negara biasa untuk berpartisipasi dalam bidang politik dan ekonomi. Dalam bidang politik, meskipun sistem kekuasaan diberi acuan Undang-Undang Dasar yang cukup demokratis, negara masih tampil dengan eksekutif yang sangat kuat yang menekan secara efektif infrastruktur sistem kontrol. Elite politik alternatif belum diberi kesempatan berkembang menjadi kekuatan politik potensial dan riil. Dalam bidang ekonomi terjadi pemerataan kekuatan-kekuatan yang dekat dan menjadi bagian dari elite politik yang mapan, yang merupakan konglomerat pemegang monopoli. Terjadi elitisme dan favoritisme yang menyebabkan kekayaan hanya beredar di kalangan mereka. Rente ekonomi meluas, yang membuat kinerja ekonomi tidak efisien dan menurunkan daya saing Indonesia di luar internasional. Di tingkat bawah dikenal premanisme, di tingkat menengah dikenal dengan korupsi dan di tingkat atas dinamai kolusi. Oleh Abdullah (1997) semua itu dianggap sebagai hasil pembentukan ideologi yang mungkin bisa dirujuk sebelum masa kolonial, yakni ideologi yang menempatkan kebijakan, keselarasan, keserasian dan keseimbangan. Tumbuhnya gaya hidup "neo-feodalisme" ini akibat tidak sinkronnya kultur industri dan birokrasi, di mana yang pertama menuntut adanya persaingan terbuka untuk mencapai efisiensi, sedangkan yang kedua menarapkan feodalisme. Itulah sebabnya ideologi demokrasi yang menempatkan hubungan sejajar dan pengakuan yang sama bagi tiap warga negara di depan hukum, tidak berkembang.

Namun demikian, ideologi itulah yang dijadikan pegangan rakyat dalam melakukan

aksi-aksinya, baik secara tertutup maupun terbuka. Demokrasi yang dikemas oleh rakyat dalam bahasa keadilan, dijadikan pegangan untuk menuntut perubahan. Dari aksi-aksi kaum buruh dan petani, nilai-nilai itu sangat menonjol. Berbagai kerusuhan yang melibatkan kaum tani, dipicu oleh ketidakadilan, baik dalam distribusi sarana produksi padi (saprodi), sewa tanah, pemihakan berlebihan birokrasi dalam hal pilkades maupun bagi hasil.

Tabel 1

KEKERASAN DI PEDESAAN, 1996-1998

No.	Penyebab	F	Percentase
01.	Protes penyaringan calon Kepala Desa	12	13,79
02.	Protes Hasil Pilkades	23	26,43
03.	Sengketa tanah antara warga dengan Perusahaan	5	5,74
04.	Sengketa tanah antara warga dengan Pemerintah termasuk ABRI	3	3,44
05.	Protes penjualan tanah desa oleh aparat desa	21	24,15
06.	Sengketa distribusi dan harga pupuk	9	10,36
07.	Lain-lain	14	16,09
	Jumlah	87	100,00

Sumber: Diolah dari berita surat kabar nasional, 1996-1998.

Jenis tuntutan yang sama terlihat pada pemogokan buruh. Umumnya buruh menuntut pimpinan perusahaan membayar upah sesuai UMR, uang makan, uang lembur, pembayaran THR dan keberadaan organisasi pekerja. Untuk yang terakhir ini sejak tahun 1998, Pemerintah memberi ruang gerak organisasi pekerja selain SPSI. Semen-tara itu kekerasan di perkotaan melibatkan sebagian besar kelompok miskin. Hal ini bisa dilihat dari tempat-tempat yang menjadi sasaran kekerasan, seperti pusat-pusat

perbelanjaan. Kantor-kantor pemerintah (termasuk kantor polisi) dan perkantoran swasta yang umumnya mewah, ternyata menjadi sasaran utama. Oleh masyarakat bawah sana itu dinilai sebagai simbol kemewahan, simbol kesenjangan dan ketidakadilan, di mana mereka terbentur oleh struktur untuk bisa mengkonsumsinya.

Tabel 2

**JENIS TUNTUTAN DALAM
PEMOGOKAN BURUH, 1990-1994**

Tahun	Kasus	Tuntutan		
		Upah	Keberadaan Organisasi Pekerja	Kesejahteraan
1990	61	48	16	15
1991	114	81	22	28
1992	251	189	39	34
1993	185	133	36	28
1994	270	205	66	32

Sumber: Rochadi (1994: 79).

Dari analisis di atas dapat disimpulkan bahwa ketidakadilan telah menyebabkan terjadinya perlawanan. Ketidakadilan adalah suatu derivasi pengertian dari demoralisasi di kalangan elite. Moore (dalam Hikam, 1996) mengemukakan bahwa kekuasaan selalu dievaluasi dalam pengertian tentang kemampuannya untuk memberikan perlindungan kepada warganya dan memelihara kedamaian dan ketertiban dalam masyarakat. Anggota masyarakat memberi imbalan dengan tunduk terhadap kekuasaan. Jika kewajiban timbal-balik ini tidak dipenuhi, maka akan menyebabkan keberangan moral dan perlawanan terhadap kekuasaan. Demikian pula dalam hal kesenjangan. Persoalan ini inheren dalam masyarakat. Pertanyaannya adalah, sejauh mana kesenjangan itu bisa dibenarkan atau tidak secara moral. Kepatuhan yang diberikan oleh rakyat

perlu imbalan penguasa berupa pemenuhan hak-hak. Hubungan ini menjadi penting, karena menjamin harmoni sosial.

Argumentasi Moore mengenai perlawanan rakyat, berbeda dengan analisis Marx yang menempatkan hubungan produksi sebagai faktor penentu utama. Bagi Marx, ketimpangan hasil dan distribusi merupakan akibat dari penguasaan alat produksi yang timpang. Sebab itu hanya dengan distribusi alat produksi yang merata, ketimpangan bisa diatasi. Dalam negara Orde Baru, distribusi aset yang timpang jatuh bersamaan dengan otoritas moral. Gugatan terhadap penguasa yang dikemas dalam tuntutan penghapusan korupsi, kolusi dan nepotisme menuju sistem sosial, ekonomi dan politik yang demokratis, pada hakikatnya adalah gugatan terhadap demoralisasi elite politik dan kebijakan yang mengakibatkan distribusi aset yang timpang.

Penutup

Politik hegemoni Orde Baru sesungguhnya tidak memberikan ruang gerak bagi politik arus bawah. Golongan ini dipersepsi kan sebagai miskin secara ekonomi dan terbelakang secara sosial, sebab itu tugas mereka adalah perbaikan kondisi sosial ekonomi dengan mematuhi rancangan yang ditetapkan oleh elite politik. Elite politik menilai bahwa demokrasi belum saatnya untuk diterapkan, karena pendidikan masyarakat belum memadai. Padahal belajar dari pengalaman India dan beberapa negara berkembang lain, pendidikan bukan merupakan syarat demokrasi, melainkan organisasi sistem demokrasi secara konstitusional serta kehendak elite politik pra-demokrasi yang memegang kekuasaan (Suseno, 1996).

Kebangkitan rakyat dalam sistem politik hegemonik tidak terlepas dari peran Lemba Swadaya Masyarakat (LSM). Melalui karya-karya nyata yang langsung bersentuhan dengan kelompok bawah, banyak LSM memberi andil sangat besar dalam membangkitkan hak-hak rakyat. Mereka sering dituduh merusak kepribadian bangsa, bahkan disebut Organisasi Tanpa Bentuk (OTB). Demokrasi memang bukan sistem sosial ekonomi dan politik asli Indonesia. Gagasan kekuasaan Jawa yang dominan dalam politik Indonesia adalah feudalisme. Seperti ketika Soekarno membubarkan demokrasi liberal dan menerapkan demokrasi terpimpin, ia menyatakan kembali pada kepribadian bangsa. Argumen yang sama dikemukakan oleh Soeharto dan para pembantunya untuk menegakkan jati diri bangsa.

Patut dicatat di sini, bagaimana mewujudkan sistem politik, ekonomi dan sosial yang demokratis tanpa menempatkan negara sebagai lawan? Diperlukan kehendak elite politik pemegang kekuasaan untuk memberi akses yang sama pada tiap anggota masyarakat untuk mengaktualisasikan diri dengan sistem perundangan yang demokratis. Disadari bahwa adanya kegagalan pasar dalam ekonomi mempunyai implikasi campur tangan negara, yang dalam hal ini dapat diarahkan kepada perlindungan dan pemberdayaan masyarakat miskin.

KEPUSTAKAAN

Hikam, Muhammad A.S. 1996. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES.

Budiman, Arief. 1991. *Negara dan Pembangunan*. Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas.

Mas'oeed, Moechtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik*. Jakarta: LP3ES.

_____. 1994. *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Kuin, Peter (ed.). 1987. *Perusahaan Transnasional*. Jakarta: YOI.

Sjahrir. 1992. *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia 1968-1992*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Liddle, William. 1992. "Indonesia's Theefold Crisis". *Journal of Democracy*, Vol. 3.

Crouch, Harold. 1979. "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia". *World Politics*, No. 31.

Scott, James C. 1993. *Perlawan Kaum Tani*. Jakarta: YOI.

Rochadi, Sigit. 1994. "Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia". Tesis PPS UGM (tidak dipublikasikan).

_____. 1995. "Pembangunan dan Ketimpangan: Masalah Ketidakmerataan Pelayanan Pendidikan". *Atma nan Jaya*, No. 1 Tahun VIII, April.

_____. 1996. "Dimensi-dimensi Kemiskinan Struktural di Pedesaan Jawa". *Ilmu dan Budaya*, No. 1.

Desentralisasi dan Pemberdayaan Usaha Kecil dan Menengah dalam Pembangunan Ekonomi Daerah*

Mangara Tambunan

Kegagalan strategi industrialisasi di dalam menghubungkan industri manufaktur dengan kepentingan petani kecil telah mengakibatkan kepincangan pendapatan antara sektor pertanian dan industri. Untuk itu perlu dibangun satu paket ekonomi yang lebih memberikan perhatian kepada pengembangan ekonomi dan industri pedesaan. Sejalan dengan usaha-usaha desentralisasi, pemberian otonomi kepada Dati II akan memungkinkan daerah secara lebih leluasa memperbaiki perekonomiannya melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah, pengurangan pengangguran, mengatasi kemiskinan dan ketertinggalan, serta meningkatkan volume perdagangan barang dan jasa antara propinsi dan luar negeri. Meskipun otonomi daerah akan memberikan iklim yang kondusif bagi peningkatan ekonomi daerah, akan tetapi terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi agar pembangunan ekonomi daerah dapat dilakukan. Syarat tersebut mencakup ketersediaan investasi, institusi serta sumber daya manusia. Bentuk intervensi pemerintah yang diperlukan untuk memberdayakan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) adalah dengan mendorong tumbuhnya usaha baru, memudahkan kompetisi dan penciptaan peraturan yang berkaitan dengan pembiayaan. Selain itu, di tiap-tiap daerah diperlukan keberadaan lembaga pendukung seperti lembaga bisnis, teknologi maupun jasa keuangan.

Pendahuluan

BARU-BARU ini parlemen telah meloloskan dua undang-undang yang penting dalam usaha desentralisasi dan pemberian otonomi daerah, yaitu: UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dan UU No. 25 Ta-

hun 1999, tentang Perimbangan Keuangan Antar Pusat dan Daerah (UU PKPD). Kedua undang-undang itu pada dasarnya adalah usaha permulaan untuk mengubah pendekatan sentralisme pembangunan politik dan ekonomi, yakni dari pendekatan "atas ke bawah" (*top-down*) menjadi "bawah ke atas" (*bottom-up*) sesuai dengan jiwa dan semangat UUD dalam rangka memberi kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna. Tidak ada jalan lain, pembangunan ekonomi daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah, dan pengaturan sumber da-

* Makalah yang disampaikan pada Saraschan Nasional bertopik "Prospek Ekonomi Indonesia dalam Rangka Pendalaman dan Pemantapan Konsep Ekonomi NU sebagai Bahan Masukan Muktamar NU Ke XXX dan Penyusunan GBHN 1999", Jakarta, 15 Juli 1999.

ya nasional, harus menjadi prioritas.¹ Bertolak dari pemikiran itu kalau pemerintah akan melaksanakan kedua UU tersebut sebagai respons terhadap urgensi membangun ekonomi daerah, maka permasalahan utama yang dapat dicatat adalah: (1) pemerintah (siapa pun yang berkuasa) harus menyiapkan diri menjawab tantangan dan masalah politik yang dihadapi; (2) menyiapkan daerah agar dapat dan mampu memberi respons perbaikan ekonomi daerah; dan (3) pimpinan daerah perlu disiapkan agar dapat semakin memahami dan memiliki dinamika mengejar ketertinggalan dalam pertumbuhan ekonomi daerah yang berporos pada usaha mengatasi kemiskinan dan ketertinggalan di daerahnya masing-masing.

Dalam aras global, Indonesia tidak lama lagi akan memasuki ekonomi pasar bebas di mana *boundary* ekonomi semakin kabur. Dalam kondisi ini pemerintah pusat dan daerah, utamanya dunia usaha harus siap menghadapi persaingan global. Tanda-tanda persaingan global akan semakin terasa dalam iklim persaingan sehingga bagi daerah perlu disiapkan sejumlah kemampuan, antara lain: (1) memproduksi dan memasarkan barang dan jasa yang kompetitif, (2) memperebutkan investasi yang semakin terbatas, dan (3) membangun kapasitas institusi yang cocok untuk mendukung kegiatan produksi dan pemasaran barang dan jasa yang kompetitif, serta kegiatan investasi.

Kalau kita melihat apa yang akan terjadi dalam program desentralisasi dapat diduga pemerintah pusat akan melaksanakan sederet

deregulasi sektor riil di mana tadinya sektor ekonomi dikelola oleh pemerintah pusat dan pada masa datang akan diserahkan kepada pemerintah daerah. Dalam proses desentralisasi ini, pemerintah dan masyarakat daerah sangat perlu meletakkan landasan dasar dan konsep yang akan mampu menjawab tantangan dan permasalahan yang dihadapi. Oleh sebab itu, dapat dilihat bahwa pembangunan ekonomi daerah bukan hanya merupakan prioritas sasaran pokok, melainkan juga harus berhasil karena ancaman perpecahan bangsa akan datang apabila tidak berhasil. Seperti bunyi sebuah iklan visi anak bangsa di TV, "Suku-suku yang sejahtera adalah Indonesia yang sejahtera", demikian juga ungkapan berikut: kalau daerah-daerah dapat mencapai tingkat ke sejahteraan yang lebih tinggi melalui pembangunan ekonomi daerah, maka itu berarti menunjukkan Indonesia yang sejahtera. Inilah arti pendekatan pembangunan *bottom-up*. Dalam konteks pembangunan ekonomi daerah, aspek yang tercakup cukup luas, dan untuk itu ruang lingkup pembahasan dalam makalah ini dipersempit hanya mengkaji bagaimana strategi industri dalam rekonstruksi ekonomi Indonesia dan agar peran strategis perusahaan-perusahaan berskala kecil dan menengah (UKM) dapat dikembangkan untuk membangun ekonomi daerah.

Rekonstruksi Ekonomi Indonesia: Strategi Industrialisasi Berbasis UKM

Sebelum krisis ekonomi berlangsung, pemerintah melaksanakan nam Pelita yang berskala waktu 5 tahun pembangunan ekonomi yang berwajah pertumbuhan dan permerataan. Pertumbuhan ekonomi dikejar me-

¹Mudah-mudahan kedua undang-undang ini tidak dicabut dan kalau dapat pemerintahan dan parlemen baru semakin menyempurnakannya utamanya dalam pelaksanaan kedua UU tersebut.

lalui peningkatan industri manufaktur jasa dan perdagangan ke luar negeri terutama barang non-migas. Sedangkan pemerataan dilakukan melalui usaha mengurangi jumlah orang miskin dengan berbagai program mulai dari sektor pertanian hingga program IDT yang pada saat sebelum krisis tercatat sekitar 22,4 juta orang. Sukar dihindari untuk mengatakan bahwa usaha pemerintah dalam mengejar pertumbuhan ekonomi jauh lebih dominan dibandingkan dengan tujuan pemerataan. Dengan perkataan lain pertumbuhan yang mengandung pemerataan praktis tidak tercapai. Uraian berikut ini mencoba mengidentifikasi berbagai perubahan dan faktor yang berpengaruh dalam perekonomian Indonesia.

Sebagaimana diketahui, pertanian adalah sektor ekonomi yang paling besar mempekerjakan tenaga kerja, namun investasi ke sektor pertanian baik publik maupun swasta tidak begitu meningkat bahkan cenderung menurun. Akibatnya, selama 30 tahun tidak tercipta iklim yang kondusif di sektor pertanian sehingga ekonomi pedesaan kurang maju, menciptakan sektor informal di hampir seluruh jenis kota, dan proses migrasi desa-kota yang massif dan berkecepatan tinggi. Walaupun demikian, dan ironisnya, sektor informal di perkotaan, dengan segala kekumuhannya masih tetap dapat memberi upah dan pendapatan per kapita yang lebih memadai dibandingkan dengan sektor pertanian dan non-pertanian di pedesaan. Jika ditelusuri lebih lanjut sebenarnya hal itu tidak mengherankan karena terlalu sedikitnya alternatif kebijakan ekonomi, kecuali kebijakan swasembada pangan dan pembangunan perkebunan besar yang berorientasi kepada pembangunan sektor pertanian. Harus diakui bahwa pengembangan tana-

man pangan telah berhasil menciptakan kondisi yang mengarah pada penciptaan lapangan kerja yang luas di pedesaan.² Namun demikian, terbukti walaupun Indonesia berhasil meningkatkan produksi dan eksport non-migas serta diawali dengan swasembada beras (tahun 1974), ternyata kondisi sukses semacam itu tetap saja tidak dapat mengatasi *labor surplus economy* desa.³

Kegagalan strategi industrialisasi dalam menghubungkan (*linkages*) antara industri manufaktur dan perdagangan dengan kepentingan petani kecil yang jumlahnya banyak merupakan faktor yang dapat menjelaskan mengapa dugaan kepincangan pendapatan antara sektor pertanian dan sektor industri tidak semakin baik. Dimensi lain dari masalah ini adalah besarnya dorongan di dalam kebijakan pertanian untuk mengembangkan perkebunan besar, walaupun banyak dengan pola PIR namun tetap tidak dapat memecahkan permasalahan. Usaha pemerintah untuk memperbesar volume komoditas ekspor menunjukkan ketidakseriusan pemerintah dalam mengatasi jumlah petani yang tidak memiliki aset dan hanya sekadar menggunakan mereka sebagai tenaga kerja kasar. Pembangunan sektor pertanian hingga saat

²Harus diakui bahwa *Green Revolution* yang dilakukan tahun 1970-an di daerah pertanian di Jawa telah menciptakan jutaan kesempatan kerja namun hal yang sama tidak dapat tereapai pada jenis tanaman atau usaha lain.

³Keluarga Berencana (KB) memang telah berhasil mengurangi tekanan penduduk dari rata-rata 2,4 persen tahun 1970-an menjadi 1,9 persen tahun 1998. Namun demikian, jumlah absolut pencari kerja perempuan dan pria sebanyak 2 juta per tahun menunjukkan bahwa pengendalian penduduk masih merupakan faktor strategis.

ini cenderung difokuskan pada pola perkebunan berskala besar. Masalah pembangunan pertanian ditinjau dari konsep pertumbuhan dan pemerataan tidak cukup berhenti dengan hanya memperbesar perkebunan besar untuk kepentingan ekspor. Ditbutuhkan penataan struktur kesempatan untuk kepemilikan aset (tanah) dan modal di sektor pertanian dalam rangka membangun *household farm* yang merupakan kondisi ekonomis yang harus diciptakan di tingkat lingkungan makro dan mikro.

Sebelum krisis ekonomi, dua sensus pertanian terakhir (1983 dan 1993) menunjukkan bahwa ada pengurangan angka pertambahan penduduk, walaupun ada pengalihan lahan dari sawah menjadi lahan non-sawah yang diperkirakan sekitar sejuta hektar di Jawa. Namun demikian rata-rata pemilikan lahan di Jawa tetap masih stabil sekitar 0,49 ha per keluarga. Kondisi ini mungkin menunjukkan tidak berlanjutnya faktor fragmentasi tanah pada skala yang lebih kecil. Namun yang menarik dari dua data sensus itu adalah *landless* dan buruh tani bertambah lebih dari 1 juta orang. Sampai saat ini belum ada penelitian untuk menjawab mengapa hal itu terjadi? Suatu *conjecture* yang terdidik mengapa fragmentasi tanah tidak lagi di desa-desa Jawa, mungkin karena tanah itu sudah terlalu kecil untuk dibagi sebagai warisan anggota keluarga. Faktor ini lah diduga mendorong (*push factor*) penduduk utamanya generasi muda mengadu nasib di kota yang pada gilirannya membuat adanya faktor kelangkaan tenaga kerja di berbagai tempat di Jawa. Akan tetapi, mungkin saja tenaga kerja yang langka ini disebabkan oleh: (1) tingkat upah riil dan pendapatan petani relatif menurun sehingga mereka bermigrasi ke kota dan bergerak di

sektor informal; dan (2) mungkin ada perubahan struktur angkatan kerja pertanian di mana angkatan kerja generasi muda yang memperoleh pendidikan SLTP, SLTA dan lanjutan telah meninggalkan desa secara permanen.

Strategi industrialisasi yang mengutamakan industri manufaktur dan jasa yang dalam kasus Indonesia bersifat *foot loose* (dan bukan *resource based industries*) yang dikembangkan selama 30 tahun terakhir menunjukkan ketidakmampuan mengabsorbsi *non-too low skill* tenaga kerja. Kalau kita mengacu pada teori ekonomi pembangunan klasik yang didasarkan pada pemikiran Lewis (1969) di mana pembangunan industri dan urban diharapkan mampu merasionalisasi sektor pertanian (termasuk mengurangi beban tekanan penduduk) melalui absorpsi tenaga kerja yang surplus di pedesaan dalam skala waktu tertentu, berakhir kurang berhasil.⁴ Strategi industrialisasi semacam ini dipandang berbagai ahli sebagai konsep yang tidak berjalan mulus untuk kasus Indonesia. Jika diamati lebih lanjut, lingkungan ekonomi di beberapa negara Asia, sebenarnya ekonomi Korea Selatan-lah yang paling cocok dengan model Lewis ini. Korea Selatan hanya dalam jangka waktu 50 tahun (relatif singkat) telah dapat mengadakan transformasi angkatan kerja agraris ke industri secara menyeluruuh.

Pilihan strategi industri di Indonesia harus dapat merasionalisasi sektor pertanian, dibutuhkan strategi pembangunan ekonomi

⁴Mode klasik Lewis ini sebenarnya mengandung kelemahan di mana dia tidak memperhitungkan perubahan teknologi di sektor pertanian seperti *green revolution* di Asia di mana sektor pertanian pangan telah dapat meneiptakan jutaan tenaga kerja pertanian.

yang mampu merasionalisasi sektor pertanian dari tekanan penduduk. Untuk itu pemikiran ditawarkan adalah perlunya dibangun satu paket ekonomi membangun ekonomi dan industri pedesaan. Konsep yang diusulkan adalah pengembangan industrialisasi pedesaan yang bertumpu pada industri pertanian dan non-pertanian. Tidak seluruh desa memiliki potensi yang besar dalam pertanian walaupun dalam kenyataan penduduk tergantung pada sektor pertanian. Dalam jumlah yang banyak, ada desa yang sumber daya manusianya telah maju dan mampu memproduksi barang non-pertanian yang dieksport ke luar negeri. Melihat kenyataan seperti itu, maka basis kekuatan industri tidak lagi pada usaha besar, melainkan pada usaha kecil dan menengah.

Desentralisasi dan Pemberdayaan UKM: Pemikiran Awal

Pemberian otonomi terhadap Dati II melalui desentralisasi merupakan program yang dalam jangka panjang diduga dapat mempercepat pemberdayaan UKM di daerah. Dugaan ini didasarkan kepada premis bahwa desentralisasi dan otonomi daerah akan lebih menciptakan kondisi sosial, politik dan bisnis bagi masyarakat yang terdesentralisasi akan menjadi komunitas yang jumlahnya tidak terlalu besar dan relatif lebih mudah untuk secara langsung mengambil prakarsa yang luas dalam dunia usaha. Dalam ukuran-ukuran yang lebih kecil seperti itu, tidak saja lebih mudah bagi masyarakat untuk mengambil prakarsa, tetapi juga mungkin lebih mudah "diarahkan". Bagi pemerintah, manajemen program yang lebih rasional lebih mudah dilakukan dan lebih mudah menyingkirkan berbagai kendala dalam masyarakat daripada sistem sentralisasi.

Dengan demikian efisiensi dan mobilisasi sumber daya lebih mudah dilakukan. Sebagai salah satu analogi desentralisasi dengan otonomi di Dati II adalah seperti negeri kota Singapura. Esensi kemajuan negara seperti Singapura yang *managable* harus dipandang dalam logika pemikiran pengorganisasian masyarakat ke dalam satuan yang lebih memudahkan unit pemerintah dan masyarakat mengorganisasikan diri dalam satuan kegiatan bisnis dan ekonomi. Jika kondisi ini tercipta maka syarat keharusan (*necessary condition for conducive environment*) bagi dunia usaha (khususnya UKM) untuk bertumbuh dapat lebih mudah tercipta.

Sangat mungkin bahwa setelah diberlakukannya desentralisasi pimpinan Dati II akan lebih mudah untuk diajak dan memihak pada pemberdayaan UKM. Namun demikian, dalam konteks menempatkan UKM untuk berperan dalam proses yang strategis guna mengejar pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja dan pemerataan merupakan persoalan yang tidak mudah dipecahkan. Permasalahannya mengubah watak yang selama ini terbiasa menggantungkan kegiatan perencanaan yang bersifat sentralisasi dan pemerintah pusat (*top down*) kearah pendekatan dari daerah ke pusat (*bottom up*) tidaklah semudah membalik tangan. Perasaan optimis akan lahir, andaikan seorang Bupati berniat naik untuk memakmurkan masyarakat bukan dirinya (*welfare maximizer*), maka diharapkan kegiatan pembangunan ekonomi daerah akan menempatkan posisi UKM sebagai salah satu pilar strategis. Untuk dapat terpilih lagi jadi Bupati pada periode kedua melalui proses pemilihan yang diduga cukup ketat, maka terdapat empat bidang pembangunan ekonomi daerah yang strategis untuk dicapai se-

bagai sasaran. Pilihan ini pasti harus dapat menyelesaikan salah satu, beberapa atau keempat dari pilihan target ekonomi (TE) daerah berikut: (TE1) pertumbuhan ekonomi daerah yang tinggi; (TE2) mengatasi pengangguran; (TE3) mengatasi kemiskinan dan ketertinggalan; dan (TE4) meningkatkan volume perdagangan barang dan jasa antarpropinsi dan luar negeri. Dalam memilih dan memilih berbagai kegiatan ekonomi, secara logis pimpinan daerah akan cenderung memilih peran strategi dengan memberi kesempatan usaha kecil dan menengah pada saat dan tempat yang cocok. Krisis ekonomi yang dialami sekarang dapat dimanfaatkan sebagai momentum untuk mengadakan reformasi ekonomi dengan memberikan akses yang luas pada UKM untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan ekonomi daerah. Dengan formasi struktur industri yang berimbang antara Usaha Besar dan UKM, diyakini bahwa ekonomi suatu daerah akan jauh lebih berdaya tahan dan elastis terhadap tekanan krisis, lebih lugas memberi pertumbuhan ekonomi yang padat karya dan mengatasi kemiskinan di daerah.

Apabila usaha menciptakan otonomi daerah ini tercapai, maka model pemberdayaan UKM dapat bertolak dari pemikiran menghubungkan pertumbuhan UKM dengan pengeluaran pemerintah daerah. Sebagaimana diketahui, dengan berlakunya UU PKPD maka sumber penerimaan pemerintah daerah selain berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga bersumber dari pemerintah pusat yang merupakan alokasi perimbangan keuangan pusat daerah, baik dalam bentuk bagian dari PBB, BPHTB, Penerimaan Sumber Daya Alam, dan dana alokasi umum serta dana alokasi khusus. Adanya

keleluasaan yang lebih luas bagi Dati II untuk mengalokasikan penerimanya sesuai prioritas kebutuhan daerah untuk dilanjutkan baik dalam bentuk pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, merupakan faktor yang dapat menjadi kekuatan permintaan terhadap produk UKM. Kalau saja pengeluaran pemerintah daerah dapat mempunyai hubungan yang dinamis dengan UKM melalui pembelian barang dan jasa dari UKM secara terbuka, *fair* dan kompetitif, maka dugaan sebelumnya bahwa UKM akan berkembang pesat sejalan dengan proses desentralisasi akan terwujud. Walaupun demikian, bukan berarti kegiatan sektor pemerintah hanya sebagai satu-satunya model pengembangan UKM. Otonomi daerah di bidang ekonomi yang dipercepat akan mendorong prakarsa dan peran swasta yang lebih besar, terutama melalui kegiatan investasi dan perdagangan. Kegiatan perdagangan swasta ini baik di dalam dan ke luar Dati II akan semakin terkait dan menjadi sumber yang dapat mendorong pertumbuhan UKM. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus terdorong untuk mengadakan kegiatan perdagangan barang dan jasa seluas-luasnya. Bagi pemerintah daerah terjadinya efek ekonomi dari dua kekuatan permintaan ini secara pasti akan meningkatkan sumber penerimaan dengan makin membesarnya basis perpajakan yang dapat disumbangkan UKM dalam PAD. Apabila kondisi ini berhasil dibentuk maka apa yang disebut masyarakat kelas menengah berbasis wiraswasta akan semakin memperkokoh landasan demokrasi di daerah. Berarti pemberdayaan UKM dalam jangka menengah dan panjang akan dapat merupakan tulang punggung pertumbuhan ekonomi daerah.

Pemberdayaan UKM dan Pembangunan Ekonomi Daerah: Langkah Strategis yang Diperlukan

Perlu dijelaskan lebih lanjut bahwa desentralisasi bukanlah suatu jaminan di mana segala pembangunan ekonomi di daerah otomatis akan berhasil. Sangat mungkin dapat terjadi, kalau asas demokrasi tidak berjalan, pengulangan tingkah laku birokrasi pimpinan pada masa silam. Secara singkat, dipandang dari sudut ekonomi desentralisasi terbatas hanya memberi syarat keharusan (*necessary condition*) akan tetapi tidak memiliki syarat kecukupan (*sufficient condition*). Untuk itu membangun ekonomi daerah untuk memenuhi syarat kecukupan membutuhkan: (1) beragam investasi infrastruktur dan investasi swasta untuk mendinamisasi ekonomi daerah; (2) membangun kapasitas institusi yang berfungsi dan *accountable* bagi ekonomi pasar, peningkatan efisiensi dan daya saing ekonomi; (3) membangun suasana lingkungan ekonomi yang kondusif mendorong seluruh pelaku ekonomi melakukan inovasi produk unggulan; dan (4) investasi yang luas di bidang pengembangan SDM dari perguruan tinggi hingga ke tingkat pelatihan agar diperoleh keterampilan yang beragam menurut tingkatan yang sesuai dengan arah pengembangan ekonomi daerah yang dipilih dan dipartisipasi masyarakat secara luas.

Menjadi pertanyaan adalah apakah desentralisasi sebagai suatu kondisi yang diharapkan dapat memberdayakan UKM dalam kegiatan pembangunan ekonomi da-

erah dapat menjadi kenyataan? Dari perspektif UKM, terdapat tiga cara untuk mengidentifikasi dampak dari suatu intervensi kebijakan pemerintah.⁵ Pertama, apakah intervensi kebijakan pemerintah mendorong munculnya perusahaan baru atau mendorong perkembangan usaha yang telah ada? Dengan perkataan lain, apakah intervensi kebijakan tersebut menyebabkan hambatan untuk tumbuhnya perusahaan baru (*barriers to entry*) dan menghambat perkembangan UKM? Kedua, apakah intervensi kebijakan pemerintah kemudian menyebabkan UKM sulit untuk berkompetisi? Dalam hal ini, apakah terdapat hambatan baik di pasar *input* maupun pasar *output* yang dapat memengaruhi UKM untuk berkompetisi? Ketiga, apakah intervensi kebijakan pemerintah kemudian menyebabkan beban biaya harus ditanggung oleh UKM? Hal ini erat kaitannya dengan kebijakan yang berkaitan dengan aspek peraturan pemerintah atau regulasi tertentu.

Berbagai studi berkaitan dengan pengembangan UKM dan kesimpulan-kesimpulan pokok dalam Konferensi Usaha Keeil (KONAS) I dan KONAS II menjelaskan bahwa persoalan birokrasi, pungutan, dan hambatan-hambatan dalam kegiatan pengadaan bahan baku serta pemasaran menjadi persoalan yang menonjol dialami UKM di daerah. Sebagai ilustrasi, diberlakukannya UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) yang bermaksud menyederhanakan pajak dan retribusi di daerah, ternyata ditanggapi oleh Pemerintah Daerah dengan melahirkan sejumlah peraturan daerah yang melegalkan sejumlah pungutan dalam "payung" menjamin PAD, yang ternyata kemudian membebani UKM. Belum lagi persoalan perizinan yang berbelit-belit, memerlukan

⁵Lihat "The SME Policy Environment: A Framework for Assessing Government Policy". Bahan Diskusi Swisscontract bekerja sama dengan Springfield Center, Durham.

biaya tinggi, dan tanpa kepastian, merupakan permasalahan sehari-hari yang dihadapi UKM dalam kegiatan operasional usahanya. Beberapa gambaran tentang suramnya kapasitas lembaga (*institutional capacity*) PEMDA dalam memberikan pelayanan kepada UKM merupakan potret masa depan perekonomian daerah menyongsong diberlakukannya otonomi daerah. Untuk itu, tidak ada jalan lain dalam rangka meningkatkan peran strategis UKM dalam pembangunan ekonomi daerah maka pemberdayaan kapasitas institusi menjadi prasyarat pertama. Ada dua hal yang sangat strategis dilakukan dalam rangka pemberdayaan institusi, yaitu: (1) perubahan paradigma dalam diri aparat PEMDA untuk menyediakan jasa pelayanan yang pada prinsipnya memberikan kemudahan dan menghilangkan biaya tinggi, dalam rangka meningkatkan daya kompetisi UKM; dan (2) menyederhanakan berbagai peraturan dan kebijakan PEMDA yang menghambat UKM untuk melakukan kegiatan usaha dan menimbulkan beban biaya bagi operasional usaha UKM.

Kemampuan UKM untuk menangkap peluang, baik yang disediakan melalui pengeluaran rutin dan pembangunan PEMDA, maupun peluang yang dikembangkan oleh perusahaan swasta (nasional dan asing) akan juga ditentukan oleh seberapa jauh dukungan kelembagaan bisnis tersedia di suatu daerah. Dengan perkataan lain, teredianya *Business Development Center* (BDC) yang sesuai dengan kebutuhan UKM merupakan faktor penentu, seperti layaknya sistem dukungan teknologi, pemasaran, dan jasa keuangan yang disediakan oleh negara-negara di luar negeri. Gambaran dukungan kelembagaan yang selama ini ada di berbagai daerah lebih merupakan kebijakan pe-

merintah pusat yang cenderung menganggap sama setiap daerah, sehingga persoalan ketidaksesuaian antara lembaga pendukung yang ada dengan kebutuhan UKM menjadi persoalan yang sampai menjelang diberlakukannya otonomi Dati II belum terselesaikan. Untuk itu, sangatlah penting bagi PEMDA untuk melakukan penilaian (*assessment*) terhadap lembaga pendukung (teknologi, pemasaran dan jasa keuangan) yang dibutuhkan oleh UKM termasuk jenis jasa yang dibutuhkan. Langkah ini sangat strategis tidak hanya ditinjau dari aspek pelayanan PEMDA, tetapi yang lebih penting adalah harapan bahwa perputaran usaha UKM akan semakin baik yang pada gilirannya berdampak kepada PAD, baik melalui pajak atau retribusi.

Untuk mewujudkan peran sektor swasta maka dalam pembangunan ekonomi daerah dibutuhkan landasan untuk mengatur pelaku ekonomi, dalam hal ini membangun institusi ekonomi pasar yang terkelola (*managed market*).⁶ Teori ekonomi neo-klasik dalam konsep membangun ekonomi (pasar) berporos pada konsep bagaimana agar melalui mekanisme pasar seluruh pelaku ekonomi (produsen, konsumen dan pemerintah) memperoleh harga pasar yang tepat (*how to get price right*). Teori ini dirasakan belum sempurna. Para penganut teori ekonomi institusi (kelembagaan) antara lain Williamson (1995) berpendapat dalam rangka reformasi ekonomi, bahwa teori neo-klasik perlu dilengkapi dengan konsep memasukkan perlunya kelembagaan yang tepat (*how to get institution right*). Hal ini hanya dapat ter-

⁶Lihat rangkaian pemikiran konsep pasar terkelola dari Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI).

capai kalau didahului jaminan hukum yang pasti dalam mengatur hak-hak milik untuk individu dan masyarakat dapat terjamin (*how to get prosperity rights right*). Tesisnya adalah bagaimana memilih kelembagaan yang tepat dalam mengatur mekanisme ekonomi, sedemikian rupa mempunyai formasi yang tepat sehingga dapat memberi tingkat efisiensi ekonomi. Kalau tidak maka distorsi dan *high cost economy* akan mungkin terjadi.

Kembali pada masalah untuk mewujudkan strategi pembangunan ekonomi daerah melalui pilihan strategi industri dan pembangunan sektor ekonomi, diperlukan landasan ekonomi pasar terkelola, di mana mekanisme penetapan harga yang tepat dan kelembagaan yang tepat dapat mewujudkan prinsip ekonomi pasar terkelola yang pada dasarnya membutuhkan laju pertumbuhan tinggi tetapi mengandung pemeraatan. Dalam hal ini kondisi ekonomi yang kompetitif menuntut peran pemerintah daerah yang kuat (baik dan bersih) serta sektor swasta yang harus dominan membutuhkan pengembangan lingkungan ekonomi yang bersifat kondusif. Untuk itu pemerintah daerah harus mampu menciptakan lingkungan yang sehat politik (berdemokrasi) dan ekonomi yang menunjang yang disebut *enabling environment* (EB). Untuk mengembangkan EB ini, maka langkah-langkah strategi dibutuhkan pemerintah daerah dalam mewujudkan penguatan UKM dalam strategi industrialisasi yang dibangun, diperkirakan sebagai berikut:

- Menetapkan sektor-sektor ekonomi kunci yang membangun keunggulan ekonomi daerah di mana pentahapan pengembangan, investor (pelaku ekonomi) harus

jelas menurut target dan satuan waktu yang dibutuhkan.

- Membangun infrastruktur seperti jalan, komunikasi dan kapasitas melakukan *research and development* (R & D) terapan.
- Membangun organisasi dan institusi yang cocok dalam memperkuat efisiensi dan mengatasi kemungkinan konflik yang terjadi seperti, organisasi pengusaha, institusi peradilan yang bersih dan independen, kontrol LSM, koran dan lain sebagainya.
- Menghilangkan ketidakpastian (*uncertainty*) seperti konsistensi kebijakan dan hambatan bagi pengusaha (investor).
- Memperkecil ongkos berbisnis (*transaction cost*) seperti perijinan, pungutan legal dan ilegal di tiap daerah.
- Menghilangkan monopoli dan menghidupkan kompetisi baik bagi usaha pemerintah maupun swasta.
- Memperbaiki kualitas penduduk dan angkatan kerja seperti keschatan penduduk sesuai dengan kemampuan sosial ekonomi.

Penutup

Masalah mendasar yang dihadapi Indonesia dalam mengatasi krisis politik dan ekonomi adalah membangun ekonomi daerah. Pemerintah telah membuat tiga UU yang berkaitan dengan desentralisasi, dekonsentrasi dan bantuan pemerintah pusat ke daerah. Apa yang perlu disiapkan adalah bagaimana pimpinan daerah (gubernur, bupati dan walikota) tidak mengulangi kesalahan yang sama dalam menyusun kebijakan se-

hingga dapat merespons krisis dan perubahan yang harus diperbaiki. Strategi pembangunan ekonomi daerah yang baru ini harus berdasarkan kemampuan (*endowment*) yang dimiliki.

KEPUSTAKAAN

Anonim, 1998. "Special Theme: Governance in Asia: From Crisis to Opportunity". Annual Report.

Boeninger, Edgardo. 1992. "Governance and Development: Issues and Constraints". The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.

Elster, Jon. 1995. "The Impact of Constitutions on Economic Performance". The International Bank of Reconstruction and Development. The World Bank.

Landell-Mills, Pierre and Ismail Serageldin. 1992. "Governance and the External Factor". The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.

Martin, Denis-Constant. 1992. "The Cultural Dimensions of Governance". The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.

Tambunan, Mangara dan Andi Ikhwan. 1998. "Penyempurnaan Kebijakan Kredit Bank Indonesia".

Tambunan, Mangara. 1998. "Economic Reforms and Agricultural Development in Indonesia". *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 15, No. 1.

Ter-Minassian, Teresa. 1997. "Decentralization and Macroeconomic Management", *IMF Working Paper*, Published by IMF.

Van Diermen Peter, The Kian Wie, Mangara T. dan Tulus T. 1998. "The Impact Asses UKMnt of IMF-Economic Reform Policy Package (IMF-50-ERPP) On UKM Operating in Agriculture and Food Sector in Indonesia". For Asia Foundation. Jakarta.

William, Oliver E. 1995. "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform". The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.

Daya Saing Industri Indonesia

Hadi Soesastro

Walaupun Indonesia telah memasuki tahapan negara industri baru, namun secara keseluruhan belum mempunyai daya saing internasional yang tinggi, tertinggal dari negara-negara Asia Timur. Hal ini disebabkan oleh adanya kelemahan struktural, yaitu lemahnya forward dan backward linkages, serta ketergantungan yang tinggi pada impor bahan baku maupun produk antara. Kelemahan yang lain terkait dengan struktur pembiayaan. Peningkatan daya saing sektor industri antara lain dapat diusahakan melalui produksi barang-barang padat teknologi dan rekayasa tanpa mengurangi peran industri padat sumber daya alam dan padat karya. Upaya lain yang perlu ditempuh adalah pengembangan industri hulu, penurunan proteksi melalui penurunan tarif impor secara sekaligus dan seragam pada tiap sektor. Mempertahankan kebijakan ekonomi sebebas mungkin di samping meningkatkan pengadaan prasarana fisik dan sosial untuk meningkatkan kemampuan teknologi pada tingkat nasional dan perusahaan juga merupakan suatu keharusan jika industri manufaktur Indonesia khususnya industri yang padat modal, teknologi dan tenaga ahli ingin menembus pasar ekspor yang tumbuh dengan pesat.

Pendahuluan

DALAM tiga puluh tahun terakhir ekonomi Indonesia telah mengalami transformasi yang ditandai oleh meningkatnya peran sektor industri. Sumbangan sektor industri (manufaktur) dalam pembentukan PDB (produk domestik bruto) telah meningkat dari 8 persen pada tahun 1967 menjadi sekitar 25 persen pada tahun 1997. Di antara sepuluh sektor besar kegiatan ekonomi, sektor industri kini memberikan sumbangan yang terbesar, disusul oleh sektor perdagangan (termasuk hotel dan restoran), dan sektor pertanian. Tiga puluh tahun lalu sektor pertanian merupakan sektor yang memberikan sumbangan terbesar, yaitu mendekati 50 persen. Suatu transformasi besar telah terjadi dalam satu generasi.¹

Transformasi ekonomi melalui industrialisasi ini telah menghasilkan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Hal ini karena sektor industri manufaktur mempunyai potensi pertumbuhan yang jauh lebih tinggi daripada sektor primer (pertanian dan pertambangan). Sejak pertengahan 1990-an sumbangan sektor industri manufaktur telah melampaui sumbangan keseluruhan sektor primer. Selama sekitar 15 tahun pertama, dari 1967 hingga 1982, sumbangan sektor industri hanya meningkat sebesar 4 persen. Dalam periode 15 tahun berikutnya, sumbangan sektor industri meningkat sebesar 13 persen. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi akselerasi industrialisasi sejak pertengahan dasawarsa 1980-an, yaitu bersamaan dengan perubahan kebijakan dan orientasi industri dari substitusi impor ke promosi ekspor.

¹Bahasan ini dan selanjutnya didasarkan pada analisis dan kajian Aswicahyono (1996a dan 1996b).

Dilihat dari peran sektor industri manufaktur dalam pembentukan PDB dan bc-

sarnya sumbangan itu relatif terhadap sektor lain, terutama sektor primer, dapat dikatakan bahwa sejak pertengahan 1990-an sebenarnya ekonomi Indonesia telah memasuki tahapan sebagai negara industri baru (*newly industrializing country*). Dibandingkan dengan perkembangan di beberapa negara di Asia Timur, industrialisasi di Indonesia berlangsung lebih lambat. Baru sejak permulaan 1990-an tampaknya Indonesia mulai dapat mengejar ketertinggalan itu. Itulah sebabnya sumbangan sektor industri dalam PDB di Indonesia masih lebih rendah daripada di Thailand, Malaysia ataupun Cina.

Tingkat industrialisasi suatu ekonomi seringkali dinyatakan dengan besarnya nilai tambah sektor manufaktur (NTSM) per kepala. Pada pertengahan 1990-an, NTSM per kepala di Indonesia berkisar pada US\$200, jauh lebih rendah daripada NTSM per kepala di Thailand yang mencapai US\$600, atau sekitar tiga kali lebih besar. Sebagaimana diutarakan di atas, selama 15 tahun pertama industrialisasi di Indonesia berorientasi pada pasar dalam negeri melalui penerapan kebijakan substitusi impor. Pembangunan industri dilakukan di balik dinding proteksi yang tinggi. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bila pangsa manufaktur dalam ekspor hanya berkisar antara 2 sampai 5 persen selama periode tersebut. Baru sejak sekitar pertengahan 1980-an pangsa ekspor meningkat dengan cepat, dari sekitar 10 persen tahun 1984 menjadi 50 persen tahun 1992, dan kini berkisar pada 60 persen. Di Thailand dan Malaysia pangsa manufaktur dalam ekspor pada pertengahan 1960-an juga berada di bawah 10 persen, tetapi telah mengalami peningkatan

yang pesat sejak pertengahan 1970-an. Kedua negara ini telah melakukan reorientasi kebijakan ke promosi ekspor kira-kira sepuluh tahun lebih awal daripada Indonesia. Kini pangsa ekspor manufaktur di kedua negara itu berkisar pada 75 persen.

Di negara-negara Asia Utara manufaktur telah menjadi tulang punggung ekspor mereka sejak permulaan 1970-an. Di Korea, misalnya, pangsa manufaktur sudah mencapai 70 persen tahun 1970 dan kini mencapai lebih dari 90 persen. Komposisi ekspor suatu negara memang dipengaruhi oleh karunia faktor (*factor endowment*) yang dimiliki negara itu. Perbedaan dalam karunia faktor menimbulkan variasi dalam tingkat produktivitas antar-sektor dan mempengaruhi pola perdagangan internasional suatu negara. Menurut teori perdagangan internasional, suatu negara akan mengeksport produk yang mengandung faktor yang secara "berlebihan" (*abundant*) dimiliki oleh negara tersebut. Faktor-faktor produksi yang mempengaruhi pola produksi dan perdagangan suatu negara bukan hanya tenaga kerja dan modal, tetapi juga sumber daya alam (SDA), dan teknologi.

Pada tahap awal pembangunan, suatu negara memiliki sedikit modal. Tingkat upah ditentukan oleh perbandingan antara kekayaan SDA dan banyaknya tenaga kerja. Pada tahap ini negara tersebut memiliki keunggulan komparatif dalam ekspor barang-barang padat SDA. Dengan berjalaninya waktu terjadi pemupukan modal sehingga keunggulan komparatif akan bergeser ke sektor-sektor yang memerlukan banyak modal, yaitu sektor ma-

nufaktur. Dalam sektor ini sendiri juga akan terjadi pergeseran keunggulan komparatif sebagai akibat peningkatan keahlian tenaga kerja dan kemampuan teknologi. Salah satu indikator yang menunjukkan perubahan keunggulan komparatif adalah indeks keunggulan (atau manfaat) komparatif terungkap (*revealed comparative advantage*, RCA). Indeks ini menunjukkan perbandingan antara pangsa ekspor komoditas atau sekelompok komoditas suatu negara terhadap pangsa ekspor komoditas tersebut dari seluruh dunia.

Indeks RCA untuk suatu negara dan komoditas tertentu yang besarnya lebih dari satu menunjukkan bahwa negara bersangkutan mempunyai keunggulan komparatif dalam komoditas tersebut. Dalam sektor manufaktur, indeks RCA untuk Indonesia sangat rendah selama 15 tahun pertama, yaitu berkisar pada 0,07 saja. Baru sejak permulaan 1980-an terjadi peningkatan tajam dalam indeks RCA ini sehingga mencapai sekitar 0,70 pada pertengahan 1990-an. Indeks RCA sektor manufaktur di Thailand dan Malaysia juga masih sangat rendah pada pertengahan 1960-an, tetapi telah mengalami peningkatan sejak pertengahan 1970-an sehingga pada pertengahan 1990-an sudah mendekati satu. Indeks RCA sektor manufaktur di Cina kini sudah melampaui satu. Di Korea, indeks RCA ini sudah berada di atas satu sejak pertengahan 1960-an (lihat Tabel 1).

Uraian singkat ini menunjukkan bahwa walaupun Indonesia sudah memasuki tahapan negara industri baru tetapi sektor manufakturnya secara keseluruhan belum mempunyai daya saing internasional yang

Tabel 1

Negara	PERKEMBANGAN INDEKS RCA DI BEBERAPA NEGARA		
	1965	1982	1994
Indonesia	0,07	0,07	0,67
Thailand	0,05	0,47	0,94
Malaysia	0,11	0,39	0,96
Cina	0,82	0,85	1,13
Korea	1,06	1,55	1,20
Negara berkembang	0,25	0,43	0,87

Sumber: Aswicahyono.(1996a).

tinggi. Dari segi ini Indonesia tertinggal dibandingkan dengan negara-negara Asia Timur lainnya. Inilah persoalan yang menjadi sorotan kajian ini.

Daya saing internasional diperlukan bukan hanya untuk dapat melakukan penetrasi di pasar internasional tetapi juga untuk dapat bersaing di pasar dalam negeri, termasuk bersaing dengan produsen luar negeri. Indonesia telah mengambil kebijakan untuk secara terus-menerus membuka ekonominya. Kebijakan ini tercermin dalam liberalisasi sepihak (*unilateral liberalization*) yang dilakukan dengan menurunkan tarif impor dan menghilangkan berbagai hambatan non-tarif melalui paket-paket kebijakan sejak pertengahan 1980-an. Bahkan sejak Paket Mei 1995 dan Paket Juni 1996, pemerintah menjadwalkan penurunan tarif hingga tahun 2003. Sebagian dari penurunan tarif ini disesuaikan dengan jadwal penurunan tarif yang dilaksanakan sebagai bagian dari komitmen regional, yaitu dalam kerangka AFTA (*ASEAN Free Trade Area*). Liberalisasi regional ini telah dipercepat jadwalnya dari kesepakatan semula. Kesepakatan pertama adalah untuk menurunkan tarif hingga 0-5 persen pada tahun 2010. Ini telah dipercepat menjadi tahun 2005, dan dipercepat lagi menjadi tahun 2003. Menu-

rut kabar terakhir, para Menteri Ekonomi ASEAN sepakat untuk menyarankan kepada para Pemimpin ASEAN untuk mempercepat pelaksanaan penurunan tarif perdagangan di antara anggota lama ASEAN (tidak termasuk Vietnam, Laos dan Myanmar) ke tahun 2001. Percepatan liberalisasi secara regional ini juga mendorong percepatan liberalisasi secara unilateral. Di beberapa negara ASEAN penurunan tarif *preferential* dalam rangka AFTA diikuti dengan penurunan tarif MFN (*most favored nation*) yang berlaku bagi semua, baik secara bersamaan maupun dengan tenggang waktu satu tahun (Singapura) atau lebih.

Kecenderungan percepatan liberalisasi secara regional juga terjadi dalam rangka APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). Kesepakatan dasar liberalisasi perdagangan APEC yang dibuat di Bogor tahun 1994 menyepakati perdagangan dan investasi bebas dan terbuka (*free and open trade and investment*) pada tahun 2010 bagi kelompok negara maju dan tahun 2020 bagi kelompok negara berkembang. Modalitas liberalisasi ini adalah melalui liberalisasi unilateral yang terselenggara secara bersama (*concerted unilateral liberalization*). Sejak 1 Januari 1997, pelaksanaan liberalisasi APEC ini dituangkan dalam apa yang dikenal sebagai IAP (*individual action plan*) dan CAP (*collective action plan*). Penurunan tarif perdagangan oleh anggota APEC dicantumkan dalam IAP masing-masing. APEC mendorong agar setiap tahun anggota APEC memperbaiki IAP-nya. Harapan APEC adalah bahwa melalui rangkaian IAP ini masing-masing anggota APEC akan mempercepat penurunan tarif MFN yang telah mereka sepakati dalam WTO (*World Trade Organization*). Sejak tahun 1998 ini APEC

mengambil inisiatif baru untuk mempercepat penurunan tarif secara sektoral. Inisiatif yang dikenal dengan EVSL (*early voluntary sectoral liberalization*) ini telah menetapkan sembilan sektor, termasuk beberapa sektor manufaktur, untuk diliberalisasi oleh anggota APEC secara bersama-sama dengan jadwal yang dipercepat.

Di kawasan Asia dan di dunia pada umumnya dinamika liberalisasi ini telah mengalami peningkatan. Krisis ekonomi yang melanda Asia tampaknya tidak mengendurkan upaya liberalisasi perdagangan. Sedikitnya sampai akhir tahun 1998, dan khususnya dalam retorika para pemimpin di kawasan ini, belum ada upaya untuk memperlambat atau menghentikan liberalisasi perdagangan. Tidak demikian halnya dengan liberalisasi di sektor finansial. Sementara kalangan memang mulai mempersoalkan tentang dampak globalisasi, termasuk liberalisasi perdagangan, khususnya bagi negara berkembang. Ada anggapan bahwa krisis ekonomi di Asia merupakan akibat dari globalisasi. Namun demikian, dalam berbagai forum ASEAN dan bahkan dalam pertemuan APEC bulan November 1998 di Kuala Lumpur para Menteri dan Pemimpin ASEAN menyatakan kesepakatan untuk melanjutkan liberalisasi perdagangan, terutama untuk bisa mengatasi krisis ekonomi yang sedang dialami beberapa anggota ASEAN, termasuk Indonesia.

Sikap para pengambil kebijakan ini berbeda, bahkan tampaknya bertentangan, dengan sentimen yang berkembang dalam dunia industri di Indonesia dewasa ini. Sebenarnya, sebelum terjadi krisis, sentimen ini telah ada di kalangan industri di Indonesia. Prospek dan proses liberalisasi perda-

gangan telah menimbulkan kekhawatiran mengenai daya tahan industri nasional terhadap persaingan dari luar. Bagi industri yang selama ini mendapat perlindungan tarif jelas diperlukan upaya-upaya penyesuaian. Untuk itu kesepakatan liberalisasi regional (AFTA dan APEC) serta liberalisasi global (WTO) memberikan tenggang waktu bagi penyesuaian ini. Tetapi, seperti diutarakan di atas, dinamika liberalisasi tampaknya cenderung memperpendek masa penyesuaian itu. Kenyataan ini perlu diperhatikan. Upaya untuk mengulur waktu dalam melakukannya dengan memperpanjang masa perlindungan mungkin hanya membuang waktu dan bahkan mengalihkan perhatian dari upaya-upaya yang sebenarnya lebih berguna.

Pengembangan industri di Indonesia, seperti di banyak negara berkembang lainnya, bermula dari substitusi impor. Dalam hubungan ini perlindungan terhadap impor atau proteksi tarif merupakan salah satu instrumen utama. Upaya pengalihan dari substitusi impor ke promosi ekspor yang dilakukan sekadar dengan mengubah struktur proteksi tarif ternyata membawa berbagai masalah jika penurunan tarif itu dilakukan secara tidak rasional. Dan memang, dalam banyak hal struktur tarif di Indonesia mengandung banyak kejanggalan.

Pada tahap awal, proteksi tarif yang tinggi berlaku untuk banyak industri dari hilir ke hulu. Baik produk akhir, produk antara, dan masukan lainnya dikenakan tarif impor yang tinggi. Dalam proses liberalisasi perdagangan melalui penurunan tarif, ada kalanya produk akhir tetap mendapat proteksi tinggi tetapi tarif impor bagi produk antara atau komponen dan bagian lain

(parts) secara bertahap diturunkan. Ini terjadi, misalnya, untuk produk akhir yang dirangsang untuk diekspor sementara pasar dalam negeri tetap dilindungi. Industri elektronika mendapatkan perlakuan seperti ini. Dampak distorsi dari kebijakan seperti ini adalah berkembangnya industri elektronika berorientasi ekspor yang menggunakan komponen impor yang tinggi sementara industri elektronika yang berorientasi pasar dalam negeri tetap mengandalkan pada proteksi tarif yang semakin mengalami erosi.

Ada pula berbagai kasus di mana tarif untuk produk akhir telah menurun tetapi tarif untuk produk antara atau bahan bakunya tetap dipertahankan tinggi atau bahkan meningkat. Produk akhir serupa ini mengalami tingkat proteksi efektif (*effective rate of protection, ERP*) yang negatif. Kedua ini dapat dijumpai dalam rangkaian kegiatan produksi di mana industri hulu-nya mendapat perlindungan melalui tarif yang tinggi, seperti di industri petrokimia. Hal ini menyebabkan rendahnya daya saing industri hilirnya. Oleh karena itu sebenarnya telah jelas bahwa liberalisasi perdagangan tidak saja berarti penurunan tarif bagi produk-produk terpilih tetapi perlu melibatkan rasionalisasi struktur tarif secara keseluruhan. Penurunan tarif harus dilaksanakan *across-the-board* untuk semua produk dan harus mengarah pada satu tingkat tarif yang berlaku untuk semua.

Jika dapat tercapai kesepakatan dan saling pengertian antara pemerintah dan industri tentang perlunya struktur proteksi yang bersifat netral, maka menjadi jelas bahwa kebijakan pengembangan industri yang berdaya saing tinggi harus lebih ditujukan pada upaya peningkatan kemam-

puan dan prasarana. Struktur proteksi yang netral juga akan menunjukkan bidang-bidang kegiatan di mana Indonesia mempunyai keunggulan komparatif. Penting pula dicatat bahwa keunggulan komparatif ini tidak bersifat statis tetapi terus berkembang. Perkembangan ini juga tergantung dari besarnya upaya yang diberikan untuk meningkatkan berbagai kemampuan nasional, termasuk kemampuan teknologi.

Perkembangan Struktur Industri Manufaktur Indonesia

Seperti telah diuraikan di atas, transformasi yang besar dalam sektor industri manufaktur di Indonesia telah terjadi sejak sekitar tahun 1983. Transformasi ini jelas terlihat dari berbagai indikator perubahan struktural. Suatu indikator sederhana, misalnya Indeks Perubahan Struktural (IPS), jelas menunjukkan bahwa selama 15 tahun pertama tidak terjadi perubahan struktural yang berarti dalam sektor industri manufaktur dan baru selama 15 tahun berikutnya terjadi perubahan struktural, dan bahwa perubahan struktural itu juga telah menghasilkan pertumbuhan sektor manufaktur yang lebih tinggi (Aswicahyono, 1996a).

Transformasi itu tidak lain menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran kegiatan ke sektor-sektor industri dengan produktivitas yang lebih tinggi. Dalam industri yang mengalami pertumbuhan produktivitas di atas rata-rata, *return to factor of production* yang dapat diukur melalui tingkat upah dan ROI (*return on investment*) juga tumbuh lebih cepat daripada pertumbuhan rata-rata. Sebagai akibatnya, faktor produksi akan bergerak meninggalkan in-

dustri dengan pertumbuhan produktivitas di bawah rata-rata ke industri dengan pertumbuhan produktivitas di atas rata-rata.

Untuk sektor industri secara keseluruhan, pertumbuhan produktivitas, seperti dinyatakan oleh pertumbuhan produktivitas faktor produksi secara total (*total factor productivity*, TFP), telah mengalami peningkatan yang besar sejak pertengahan 1980-an. Dalam Tabel 2 terlihat bahwa TFP sektor manufaktur mengalami pertumbuhan antara 5 sampai 6 persen per tahun sejak 1984, dan bahwa pertumbuhan TFP ini telah memberikan sumbangan sebesar 30 sampai 40 persen dalam pertumbuhan nilai tambah sektor manufaktur. Ini berarti bahwa 30 sampai 40 persen dari pertumbuhan nilai tambah bukan disebabkan oleh pertumbuhan dalam penggunaan faktor produksi (tenaga kerja dan modal/mesin), tetapi oleh pertumbuhan produktivitas karena perbaikan manajemen dan peningkatan teknologi. Di negara-negara maju biasanya pertumbuhan TFP memberikan sumbangan sebesar 50 persen atau lebih pada pertumbuhan nilai tambah sektor manufaktur.

Perubahan struktur di sektor manufaktur juga dapat dilihat dari perubahan kom-

Tabel 2

PERTUMBUHAN TFP DAN NILAI TAMBAH SEKTOR MANUFAKTUR (dalam persen)

Periode	TFP	Nilai tambah (NT)	TFP/NT
1976-1993	2,7	12,7	21
1976-80	4,9	9,2	38
1981-83	-6,0	6,9	-141
1984-88	5,7	13,5	42
1989-93	4,9	19,1	26

Sumber: Aswicahyono (1998).

posisi nilai tambah sektor ini menurut kepadatan faktor (*factor intensity*), yaitu padat sumber daya pertanian, padat sumber daya alam (mineral), padat karya, padat teknologi, dan padat tenaga ahli. Pada tahun 1975, sekitar 60 persen nilai tambah sektor manufaktur disumbang oleh kegiatan padat sumber daya pertanian. Dari keseluruhan sumbangannya ini lebih dari setengahnya diproduksi oleh lima industri, yaitu gula, rokok, kopi, karet remah, dan minyak goreng. Kecuali karet remah, semuanya adalah barang kebutuhan pokok yang diproduksi untuk pasar dalam negeri. Pada tahun 1992, pangsa dari kegiatan padat sumber daya pertanian telah menurun menjadi 37 persen. Sementara itu pangsa kegiatan padat karya meningkat dari 16 persen menjadi 23 persen, pangsa kegiatan padat sumber daya alam (mineral) tidak banyak mengalami perubahan (sekitar 5 persen), pangsa kegiatan padat tenaga ahli meningkat dari 16 persen menjadi 23 persen, dan pangsa kegiatan padat teknologi naik dari 3 persen menjadi 7 persen.

Sektor industri manufaktur juga telah mengalami perubahan orientasi dari substitusi impor ke promosi ekspor. Sebelum tahun 1980 produk manufaktur dalam komposisi ekspor hanya berkisar antara 1 sampai 3 persen. Daya saing industri manufaktur saat itu sangat rendah sebagai akibat *Dutch Disease* yang dibawa oleh *boom* minyak. Pengaruh negatif ini terjadi karena penerimaan dari ekspor minyak yang meningkat secara mendadak itu yang dibelanjakan di dalam negeri akan mendorong kenaikan harga barang-barang *non-tradables* (misalnya, properti) relatif terhadap harga barang-barang *tradables*. Peru-

bahan harga relatif ini telah mendorong perpindahan faktor produksi dari sektor *tradables* ke sektor *non-tradables*. Sementara itu, penerimaan dari ekspor yang meningkat secara mendadak itu telah menyebabkan nilai riil mata uang Rupiah terapresiasi. Pada bulan November 1978 pemerintah mendevaluasi rupiah untuk meningkatkan daya saing ekspor manufaktur. Devaluasi ini diharapkan dapat mengoreksi penurunan harga relatif barang-barang *tradables* terhadap barang-barang *non-tradables*. Usaha ini berhasil menaikkan pangsa ekspor manufaktur tetapi hanya untuk waktu singkat karena Indonesia mengalami *boom* minyak kedua pada tahun 1979/1980. Baru setelah pemerintah melakukan berbagai deregulasi sejak tahun 1982 ekspor manufaktur tumbuh dengan pesat, dan mencapai rata-rata sekitar 17 persen per tahun selama periode 15 tahun kedua itu.

Struktur ekspor manufaktur juga mengalami perubahan yang besar sejak pertengahan 1980-an. Sebelumnya bagian terbesar ekspor manufaktur terdiri dari ekspor padat sumber daya dan ekspor padat karya, yang didominasi oleh beberapa komoditas saja seperti kayu lapis, tekstil dan pakaian jadi. Sejak tahun 1987 berbagai komoditas ekspor manufaktur baru mengalami peningkatan yang pesat seperti alas kaki, alat-alat olahraga, mebel, mainan, dan benang tekstil. Ekspor elektronik yang sempat meningkat pada permulaan 1980-an tetapi terhenti dengan ditutupnya dua perusahaan semikonduktor, Fairchild dan National Semi Conductor dari Amerika Serikat, mulai mengalami kenaikan sejak permulaan 1990-an.

Pola kepemilikan di sektor manufaktur juga telah mengalami perubahan. Pada ta-

Tabel 3

**NILAI TAMBAH SEKTOR MANUFAKTUR
MENURUT KEPEMILIKAN**
(dalam persen)

	Swasta	Pemerintah	Asing	Patungan
1975	45	23	20	12
1980	43	13	24	20
1985	49	18	16	17
1990	52	14	17	17
1993	52	10	19	19

Sumber: Aswicahyono (1996a).

hun 1975 dari keseluruhan nilai tambah sektor manufaktur, sekitar 23 persen adalah sumbangan BUMN, 45 persen swasta nasional, 20 persen swasta asing, dan 12 persen usaha patungan. Tahun 1993, sumbangannya BUMN menurun menjadi 10 persen, sedangkan sumbangan swasta nasional meningkat menjadi 52 persen. Sumbangan swasta asing kembali menurun menjadi 19 persen setelah sempat meningkat mencapai 24 persen tahun 1980. Sumbangan usaha patungan juga berkisar pada 19 persen tahun 1993 (lihat Tabel 3).

Pola kepemilikan di sektor manufaktur telah dipengaruhi oleh berbagai perkembangan. Peran pemerintah yang besar tahun 1975 sebagian terbesar merupakan warisan dari nasionalisasi pada akhir 1950-an dan permulaan 1960-an. Peran ini menurun dan diambil alih oleh kenaikan dalam peran PMA. Dengan terjadinya *boom* minyak kedua tampaknya pemerintah kembali melihat peluang untuk meningkatkan kegiatan di sektor manufaktur, terutama dalam industri hulu. Namun peran pemerintah kembali menurun sebagai akibat merosotnya secara tajam penerimaan dari minyak sejak pertengahan 1980-an. Keadaan ini punya yang mendorong pemerintah melansir kebijakan deregulasi untuk mendorong ke-

giatan dan ekspor non-migas dan meningkatkan peran swasta.

Deregulasi tampaknya juga telah membawa dampak menurunnya tingkat konsentrasi atau pemusatan pasar di sektor manufaktur. Pada tahap awal industrialisasi biasanya tingkat konsentrasi di sektor manufaktur cukup tinggi. Tingkat konsentrasi yang tinggi menunjukkan dominasi oleh segelintir perusahaan dalam produksi dan nilai tambah. Tingkat konsentrasi ini biasanya diukur dengan indeks CR4, yaitu persentase penguasaan pasar oleh empat perusahaan terbesar dalam suatu industri. Berbeda dengan dugaan masyarakat umum, selama periode 1975-1993 telah terjadi penurunan dalam tingkat konsentrasi di hampir semua industri. Dari 118 industri hanya 30 (25 persen saja) yang mengalami peningkatan CR4. Untuk 30 industri itu indeks CR4 meningkat dari 0,48 tahun 1975 menjadi 0,63 tahun 1993. Sisanya, sebanyak 88 industri yang mengalami penurunan CR4 mempunyai tingkat konsentrasi rata-rata sebesar 0,70 tahun 1975 dan 0,50 tahun 1993. Industri dengan tingkat konsentrasi yang tinggi, yaitu CR4 di atas 0,75 berjumlah 43 buah tahun 1975 dan menurun menjadi 32 buah tahun 1993. Industri dengan CR4 tertinggi antara lain adalah industri otomotif dan industri tepung terigu.

Indeks CR4 ini tidak memperhitungkan peran barang-barang impor sebagai pesaing dan peran ekspor yang mengurangi jumlah barang yang dijual di dalam negeri. Impor meningkatkan jumlah barang yang beredar, dan karenanya menurunkan tingkat konsentrasi. Sebaliknya, ekspor mengurangi jumlah barang yang beredar di pasar dalam negeri, jadi meningkatkan kon-

sentrasional. Jika indeks CR4 ini disesuaikan dengan koefisien perdagangan, ternyata tingkat konsentrasi rata-rata pada tahun 1993 menurun dari sekitar 50 persen menjadi 25 persen. Penelitian yang lebih mendalam menunjukkan bahwa industri-industri dengan pangsa produksi kecil cenderung memiliki tingkat konsentrasi tinggi sedangkan industri-industri dengan pangsa produksi besar cenderung memiliki tingkat konsentrasi rendah (Aswicahyono, 1996a). Selain itu, perdagangan internasional mempunyai pengaruh yang besar terhadap tingkat konsentrasi.

Selain mengenai tingkat konsentrasi, pertanyaan yang sering kali diajukan adalah mengenai peran industri kecil dan menengah. Dengan menggolongkan perusahaan sebagai perusahaan besar (jumlah tenaga kerja 500 orang atau lebih), perusahaan menengah (tenaga kerja antara 100 hingga 499 orang), dan perusahaan menengah kecil (tenaga kerja antara 20 sampai 99 orang), terlihat bahwa berdasarkan sumbangannya dalam nilai tambah, peran perusahaan besar mengalami peningkatan. Pada tahun 1993 sumbangannya perusahaan besar dalam pembentukan nilai tambah sektor manufaktur telah meningkat menjadi 65 persen dari 44 persen tahun 1975. Peran industri menengah menurun dari 40 persen menjadi 28 persen, sedangkan peran industri menengah kecil menurun secara lebih dramatis, dari 15 persen menjadi 7 persen. Tetapi data ini tidak dapat menunjukkan sejauh mana peningkatan peran perusahaan besar itu bersumber dari semakin membesarnya perusahaan-perusahaan yang sudah dari awalnya besar, atau bersumber dari perusahaan menengah dan kecil menengah yang menjadi perusahaan besar.

Penelitian yang lebih mendalam dengan menelusuri sejarah masing-masing perusahaan sejak perusahaan tersebut berdiri memberikan gambaran yang berbeda (Aswicahyono, 1996a). Dari sejumlah 32.717 perusahaan yang tercatat dalam Survei Industri oleh Biro Pusat Statistik (BPS), terlihat bahwa 87 persen memulai usahanya dengan jumlah pekerja di bawah 100 orang, 11 persen dengan 100-499 orang, dan 2 persen dengan 500 orang atau lebih. Ternyata tingkat keberhasilan perusahaan kecil cukup baik. lebih dari separuh perusahaan kecil tetap berproduksi sampai tahun 1993, bahkan 11 persen berhasil "naik kelas" menjadi perusahaan menengah/besar. Tingkat keberhasilan perusahaan menengah lebih baik. Dari sekitar 3.500 perusahaan yang memulai usahanya sebagai perusahaan menengah, sekitar 20 persen berhasil naik peringkat menjadi perusahaan besar. Dengan melakukan pengelompokan ulang berdasarkan jumlah tenaga kerja pada awal tahun operasi, antara tahun 1975 dan 1985 terlihat perkembangan sebagai berikut: sumbangannya perusahaan menengah kecil dalam nilai tambah sektor manufaktur meningkat dari 15 persen menjadi sekitar 27 persen; sumbangannya perusahaan menengah menurun dari 40 persen menjadi 30 persen, sedangkan sumbangannya perusahaan besar hampir tidak mengalami perubahan, dari 45 persen menjadi 43 persen. Namun dalam periode 1985-1992 terjadi perkembangan yang berbeda. Peran perusahaan menengah meningkat secara berarti, dari 30 persen menjadi lebih dari 40 persen. Peran perusahaan besar menurun menjadi 35 persen, sedangkan peran perusahaan menengah kecil tetap berkisar antara 25 persen. Perkembangan ini dapat diartikan bahwa deregulasi sejak pertengahan

an 1980-an memberikan manfaat terbesar kepada perusahaan menengah, sementara industri menengah kecil tidak dirugikan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa industri manufaktur Indonesia telah mengalami perubahan struktur baik dalam komposisi nilai tambah maupun dalam komposisi ekspor. Peran sektor padat sumber daya pertanian mengalami penurunan dan digantikan oleh sektor padat karya dan disusul oleh peningkatan sektor padat modal. Tetapi ekspor manufaktur semakin banyak disumbang oleh sektor padat sumber daya pertanian dan sektor padat karya. Tetapi, di samping beberapa produk primadona (kayu lapis dan tekstil serta pakaian jadi), sejak permulaan 1990-an telah muncul beberapa produk baru yang meningkatkan keanekaragaman produk ekspor manufaktur Indonesia.

Industri manufaktur Indonesia tampaknya telah mengalami berbagai kemajuan, terutama sejak deregulasi pada pertengahan 1980-an. Namun demikian, apakah industri manufaktur Indonesia telah mempunyai daya tahan dan daya saing yang cukup tinggi?

Daya Tahan dan Daya Saing

Krisis ekonomi dan finansial yang menimpa Indonesia sejak pertengahan 1997 telah memukul sektor industri manufaktur. Jika antara tahun 1990 dan 1996 sektor industri manufaktur telah mengalami pertumbuhan sebesar 11 persen rata-rata per tahun, laju pertumbuhan itu menurun menjadi 6 persen tahun 1997, dan diperkirakan akan mengalami kontraksi sebesar 12 per-

sen tahun 1998. Kontraksi sebesar ini belum pernah terjadi dalam kurun waktu 30 tahun terakhir. Apakah ini menunjukkan bahwa industri Indonesia sebenarnya masih sangat lemah dan tidak mempunyai ketahanan sama sekali?

Ekonomi Indonesia secara keseluruhan diperkirakan akan mengalami kontraksi sampai sebesar 15 persen dalam tahun 1998. Hal ini juga belum pernah terjadi selama kurun waktu 30 tahun terakhir. Walaupun ekonomi Indonesia, demikian pula sektor industri, mempunyai banyak kelemahan, tetapi kontraksi yang demikian besar itu mungkin lebih banyak disebabkan oleh dampak depresiasi mata uang yang demikian besar yang disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk psikologis dan politis. Ekonomi manapun yang mengalami depresiasi yang sedemikian besar dalam waktu yang demikian singkat akan mengalami kesulitan yang besar. Di atas semua ini pola penanganan krisis dengan bantuan Dana Moneter Internasional (IMF) juga dianggap oleh sementara kalangan telah semakin mempersulit keadaan, khususnya sektor riil, termasuk sektor industri. Kritik ini berkaitan dengan kebijakan pengetatan moneter yang berdampak suku bunga yang sangat tinggi (hingga 70 persen), yang jelas menjerat sektor produksi, khususnya sektor industri. Kebijakan fiskal yang juga ketat juga berdampak semakin menekan permintaan dalam negeri yang sudah menurun. Namun dilema yang dihadapi adalah bahwa kebijakan moneter dan fiskal yang longgar akan semakin menciptakan ketidakstabilan moneter (inflasi) yang pada gilirannya akan semakin melemahkan nilai mata uang, sehingga akan semakin mempersulit keadaan.

Sektor industri Indonesia jelas mempunyai berbagai kelemahan, yang bersumber pada kelemahan struktural maupun kelemahan manajerial. Kelemahan struktural ini disebabkan oleh lemahnya keterkaitan ke depan dan ke belakang (*forward and backward linkages*) dan ketergantungan yang sangat besar pada impor bahan baku dan produk antara. Kelemahan struktural ini terutama terjadi karena industri-industri tertentu dibangun melalui penciptaan berbagai distorsi bagi tujuan-tujuan itu. Kelemahan manajerial berkaitan dengan struktur pembiayaan yang sangat mengandalkan pada utang dan lemahnya upaya peningkatan kemampuan keahlian dan teknologi pada tingkat perusahaan. Sementara ekspansi dan diversifikasi usaha yang terlampau cepat telah semakin melemahkan kendali manajerial perusahaan.

Semua ini telah menyebabkan sektor industri manufaktur berada dalam kesulitan yang besar. Langkah pertama dan utama yang harus dilakukan adalah melakukan restrukturisasi usaha. Walaupun Indonesia tidak dapat sepenuhnya mengandalkan pada ekspor untuk mengatasi krisis, tetapi ekspor merupakan jalan yang tersedia untuk bisa menggerakkan kembali roda perekonomian. Peluang untuk itu masih ada sebab pangsa Indonesia dalam pasar internasional, terutama di sektor manufaktur, masih sangat kecil. Pada pertengahan 1990-an ini pangsa ekspor manufaktur Indonesia ke pasar negara maju baru 0,2 persen.

Selama periode 1980-1994 nilai eksport manufaktur Indonesia mengalami peningkatan sebesar 40 kali. Peningkatan yang terbesar terjadi setelah tahun 1986, yaitu setelah dikeluarkannya paket deregulasi

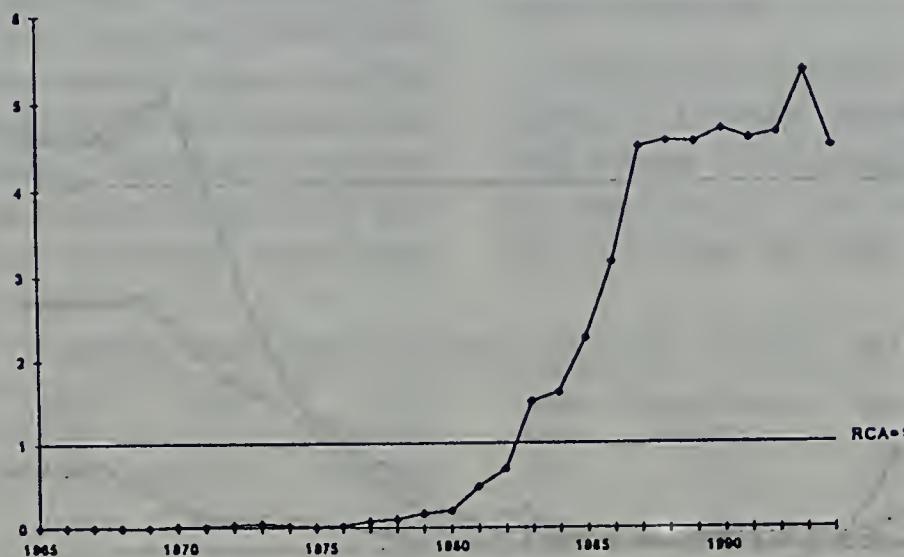
untuk merangsang eksport (Paket Mei 1986). Pertumbuhan eksport suatu negara dapat diuraikan ke dalam empat faktor penyebabnya, yaitu: (1) efek pertumbuhan standar yang berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi negara bersangkutan; (2) efek komposisi komoditas, yang disebabkan oleh pergeseran ke komoditas yang mempunyai permintaan tinggi di pasar dunia; (3) efek distribusi pasar, yang disebabkan oleh pergeseran ke pasar eksport dengan laju pertumbuhan permintaan yang tinggi; dan (4) efek daya saing. Perhitungan atas dasar metode penguraian (*constant market share*, CMS) ini menunjukkan bahwa pertumbuhan eksport Indonesia antara 1980-1994 terutama disebabkan oleh daya saing (55 persen), pertumbuhan ekonomi (38 persen), sedangkan efek distribusi pasar tidak berarti (8 persen), dan bahkan efek komposisi komoditas sangat tidak berarti (-2 persen).

Dari sini dapat disimpulkan bahwa Indonesia belum dapat menembus pasar-pasar eksport yang tumbuh dengan pesat dan belum mengekspor barang-barang dengan permintaan yang tumbuh dengan pesat di pasar dunia. Sementara itu dapat diterka bahwa barang-barang yang diekspor mempunyai daya saing yang bersumber pada sumber daya alam atau upah tenaga kerja yang rendah.

Di atas telah disinggung secara singkat perkembangan daya saing sektor manufaktur secara keseluruhan dengan melihat perubahan keunggulan komparatif (RCA), yang menunjukkan bahwa selama 15 tahun pertama (hingga sekitar 1982) sama sekali tidak terlihat peningkatan, dan baru setelah pertengahan 1980-an terjadi peningkatan yang pesat dalam daya saing

Grafik 1

INDONESIA: RCA EKSPOR MANUFAKTUR PADAT SUMBER DAYA ALAM,
1965-1994



Sumber: UNIDO, *International Trade Statistics Yearbook*, berbagai tahun.

sektor industri manufaktur. Uraian di atas juga menunjukkan bahwa walaupun telah terjadi peningkatan yang berarti, daya saing Indonesia masih lebih rendah dari pada daya saing beberapa negara di Asia Timur.

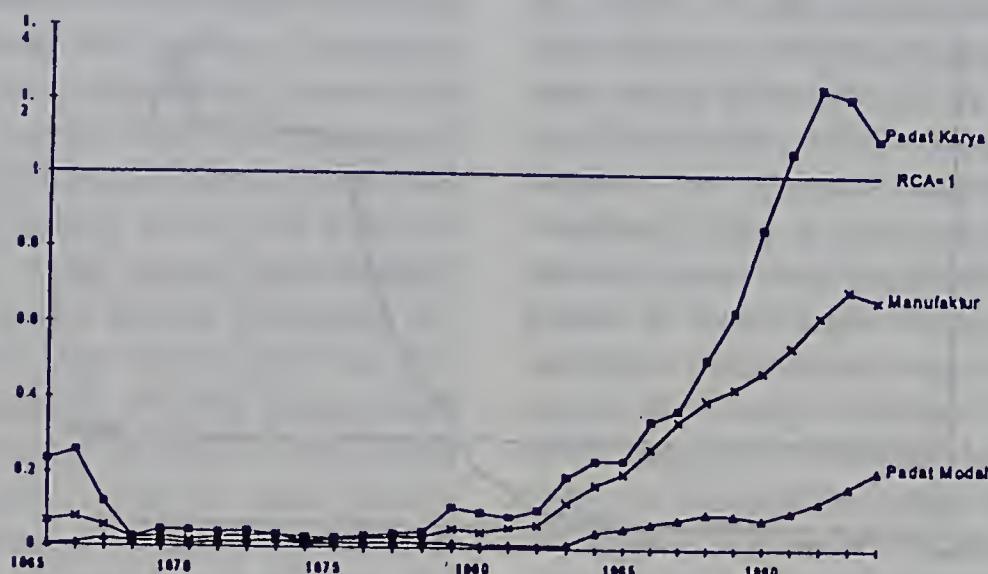
Sejak 1983 Indonesia telah meraih keunggulan komparatif dalam ekspor barang-barang padat sumber daya alam, khususnya kayu lapis. Hal ini dicapai melalui pelarangan ekspor kayu gelondongan. Bila pada tahun 1980 Indonesia hanya menguasai 1 persen dari keseluruhan ekspor kayu lapis dunia, pada tahun 1992 Indonesia sudah menguasai sepertiga dari pasar kayu lapis dunia. RCA ekspor manufaktur padat sumber daya alam mulai meningkat menjadi 0,2 tahun 1979, dan dengan cepat meningkat mencapai 1 pada tahun 1983 dan terus berkembang sehingga mencapai 5 tahun 1993 (Grafik 1). Namun, sejak 1993 keunggulan komparatif sektor padat sumber daya alam mulai mengalami penurunan se-

jalan dengan turunnya ekspor kayu lapis (Aswicahyono, 1996b).

Eksport barang-barang padat karya juga telah mengalami kenaikan pesat sejak permulaan 1980-an. RCA eksport barang padat karya berkisar pada kurang dari 0,1 hingga tahun 1983, tetapi sejak itu meningkat dengan pesat dan mencapai 1 pada sekitar tahun 1990. Meningkatnya RCA ini sebagian besar disumbang oleh produk pakaian jadi, alas kaki, mebel, dan tekstil. Produk-produk ini pada tahun 1980 belum ada yang memiliki RCA lebih dari 1. RCA tekstil dan pakaian jadi masing-masing naik dari 0,2 tahun 1980 menjadi 2,6 dan 2,2 tahun 1994, sementara RCA alas kaki mengalami peningkatan yang sangat besar, dari 0 tahun 1980 menjadi 4,8 tahun 1994. Sumbangan produk-produk ini dalam keseluruhan eksport produk padat karya telah meningkat dari 45 persen tahun 1980 menjadi 78 persen tahun 1994. Sejak tahun 1993 mulai tampak bahwa RCA di sektor padat kar-

Grafik 2

**INDONESIA: RCA EKSPOR MANUFAKTUR PADAT KARYA DAN PADAT MODAL,
1965-1994**



Sumber: lihat Grafik 1.

ya ini tidak lagi mengalami kenaikan yang pesat, bahkan cenderung menurun (Grafik 2). Itulah sebabnya sektor lain di luar sektor padat sumber daya alam dan padat karya perlu dikembangkan pula.

Sektor padat modal mulai berkembang pada akhir 1970-an ketika pemerintah melakukan investasi besar dalam industri padat modal yang berorientasi pada pasar dalam negeri, seperti semen dan pupuk. Beberapa investasi besar lain yang juga memanfaatkan bahan baku dari dalam negeri, seperti industri kertas, mulai meningkat sejak permulaan 1980-an. Di samping itu investasi di sektor elektronika juga mulai meningkat. Beberapa produk padat modal mulai meningkatkan keunggulan komparatif, atau daya saing, sejak permulaan 1990-an. Pada tahun 1994, ekspor lima produk padat modal terbesar, yaitu peralatan telekomunikasi, *tape recorder*, perhiasan emas dan perak, kertas, dan kimia organik mencapai pangsa sebe-

sar 55 persen dari keseluruhan ekspor produk padat modal. Pada tahun 1980, pangsa ekspor mereka baru 20 persen. RCA produk-produk ini meningkat menjadi 0,4 untuk kimia organik, 0,6 untuk peralatan telekomunikasi, 0,9 untuk kertas, 1,4 untuk *tape recorder*, dan 4 untuk perhiasan emas dan perak.

Jika diamati secara lebih teliti, produk-produk padat modal yang mengalami peningkatan daya saing adalah produk-produk yang menggunakan bahan baku sumber daya alam dari dalam negeri serta produk-produk elektronika yang sebenarnya lebih tepat dikelompokkan dalam industri padat karya karena masih sangat terbatas pada perakitan. Sudah jelas bahwa tantangan yang dihadapi Indonesia adalah untuk bisa "naik kelas" dan menghasilkan barang-barang yang padat teknologi dan padat reka-yasa, tanpa mengurangi peran dari industri padat sumber daya alam dan padat karya.

Kajian Tiga Sektor Industri

Upaya naik kelas ini bukanlah masalah mengalihkan produksi ke sektor-sektor usaha tertentu saja, yaitu yang padat teknologi dan padat rekayasa. Upaya yang juga perlu dilakukan adalah meningkatkan kandungan teknologi dalam setiap kegiatan usaha, termasuk dalam industri padat sumber daya alam dan industri padat karya.

Daya tahan dan daya saing suatu kegiatan industri terletak pada kemampuan untuk meningkatkan produktivitas sebagai sumber utama pertumbuhan.

Pada tiga digit klasifikasi industri (ISIC) terdapat 28 kelompok industri. Pada tahun 1994, terdapat 18.947 perusahaan menengah dan besar dengan nilai *output* sebesar Rp. 153,7 trilyun dan nilai tambah sebesar

Tabel 4
INDUSTRI MANUFAKTUR MENURUT KELOMPOK INDUSTRI, 1994

ISIC	Perusa-haan (jumlah)	<i>Output</i> (Rp. trilyun)	Nilai Tambah (Rp. trilyun)	Tenaga Kerja (ribu)	Tenaga Kerja Terampil (%) ^a	Eksport (%) ^b	Impor Ba-han Baku (%) ^c
311	2.276	15,5	3,9	350	28	24	8
312	1.587	4,9	1,4	151	30	16	26
313	215	1,3	0,6	22	27	5	21
314	748	10,4	6,2	216	10	8	5
321	2.017	20,9	8,1	611	14	17	28
322	1.862	5,5	2,3	358	9	60	36
323	199	0,5	0,2	21	12	33	33
324	345	5,0	2,3	266	6	74	60
331	1.589	13,7	4,7	394	15	62	2
332	898	1,7	0,6	133	12	57	2
341	305	5,4	1,9	79	20	8	33
342	528	1,9	0,9	54	23	7	19
351	343	7,6	2,8	63	35	15	40
352	579	7,1	2,6	106	30	4	43
355	448	4,7	1,2	131	36	57	7
356	854	3,7	1,1	142	15	19	34
361	95	1,1	0,6	42	14	4	52
362	56	0,8	0,3	20	26	8	40
363	529	2,8	1,2	45	29	1	5
364	685	0,1	0,07	31	7	5	39
369	238	0,5	0,2	20	19	10	41
371	93	7,9	3,5	34	29	30	47
381	797	5,3	2,1	131	17	22	35
382	269	2,2	0,8	37	25	10	67
383	407	8,2	2,4	144	15	42	72
384	535	13,3	6,8	115	29	2	51
385	66	0,3	0,1	10	13	57	82
390	384	1,2	0,4	75	9	53	40
AGREGAT	18.947	153,7	59,0	3.799	18	26	30

Sumber: BPS, *Statistik Industri Besar dan Sedang 1994*.

Catatan: Untuk penjelasan tentang kelompok industri, lihat Lampiran A.

^a persen dari seluruh tenaga kerja.

^b persen dari *output*.

^c persen dari bahan baku.

Rp. 59,0 trilyun. Jumlah tenaga kerja yang diserap adalah sekitar 3,8 juta orang. Dari keseluruhan tenaga kerja, sekitar 18 persen termasuk tenaga kerja dengan keterampilan/keahlian (*skilled labor*). Dari keseluruhan *output* sekitar 26 persennya dieksport, sedangkan sekitar 30 persen dari seluruh keperluan bahan baku diimpor (Tabel 4). Antara satu industri dengan industri lainnya tentu terdapat perbedaan dalam persentase tenaga terampil, persentase ekspor, dan persentase impor. Persentase tenaga terampil yang tertinggi (29 persen atau lebih) terdapat di industri karet/barang dari karet (ISIC 355), industri bahan kimia industri (351), industri kimia lain (352), industri makanan lain (312), industri semen (363), industri logam dasar besi dan baja (371), dan industri alat angkutan (384). Persentase terendah (9 persen atau kurang) terdapat di industri alas kaki (324), industri pengolahan tanah liat (364); industri pakaian jadi (322), dan industri pengolahan lainnya (390).

Persentase ekspor tertinggi (57 persen atau lebih) adalah pada industri alas kaki (324), industri kayu (331), industri mebel (332), industri pakaian jadi (322), industri karet/barang dari karet (355), dan industri peralatan profesional. Persentase ekspor terendah (5 persen atau kurang) adalah pada industri semen (363), industri alat angkutan (384), industri kimia lain (352), industri porselin (361), industri pengolahan tanah liat (364), dan industri minuman (313). Persentase impor bahan baku yang tertinggi (60 persen atau lebih) terdapat di industri peralatan profesional (385), industri mesin, peralatan dan perlengkapan listrik (383), industri mesin dan perlengkapannya (382), dan industri alas kaki (324). Persentase yang terendah (7 persen atau kurang) terdapat pada

da industri kayu/barang dari kayu (331), industri mebel (332), industri semen (363), industri rokok (314), dan industri karet/barang dari karet (355).

Seperti telah ditunjukkan sebelumnya, selama periode 1976-1993, produktivitas sektor industri manufaktur, seperti dinyatakan oleh TFP, meningkat sebesar 3,3 persen rata-rata per tahun. Dari 28 kelompok industri (pada tiga digit ISIC), delapan sektor industri mengalami peningkatan produktivitas di atas rata-rata (Tabel 5). Pertumbuhan produktivitas mengalami kenaikan dalam periode 1989-1993, dan mencapai rata-rata 4,9 persen per tahun. Dalam periode ini tujuh sektor industri mengalami peningkatan produktivitas di atas rata-rata.

Gambaran umum yang diperoleh dari Tabel 5 adalah bahwa perkembangan produktivitas dalam 28 kelompok industri tidak mengikuti suatu *trend* yang sama. Di antara 28 kelompok industri ini laju pertumbuhan TFP mengalami kenaikan di 16 sektor tetapi mengalami penurunan di 12 sektor. Bahkan di antara 12 sektor yang disebut terakhir ini laju pertumbuhan TFP menjadi negatif di tujuh sektor industri. Kenaikan laju pertumbuhan TFP terjadi di berbagai industri, yang padat sumber daya alam, padat karya, padat teknologi, maupun padat tenaga ahli. Tetapi penurunan laju pertumbuhan juga terjadi di berbagai industri tersebut. Dengan perkataan lain, juga tidak terlihat perbedaan perkembangan yang sistematis antara berbagai pengelompokan industri menurut kepadatan faktor produksi. Hal ini menggarisbawahi kesimpulan terdahulu bahwa upaya meningkatkan produktivitas harus bersifat *across-the-board*. Selain itu, dengan membandingkan Tabel 4 dan Tabel 5, dapat disimpulkan bah-

Tabel 5

LAJU PERTUMBUHAN PRODUKTIVITAS INDUSTRI MANUFAKTUR

ISIC	Pertumbuhan TFP (% per tahun)		Pertumbuhan Nilai Tambah (NT) (% per tahun)	Pertumbuhan TFP/ Pertumbuhan NT (%)
	1976-1993	1989-1993	1989-1993	1989-1993
311	0,8	5,8	21,2	27,4
312	1,6	4,3	17,5	24,6
313	0,1	-0,1	10,6	-0,6
314	3,3	4,9	13,7	35,8
321	1,4	0,3	17,1	1,8
322	3,8	7,5	35,8	20,9
323	4,8	11,4	47,5	24,0
324	0,9	3,4	45,4	7,5
331	1,1	-1,5	9,4	-16,0
332	2,8	3,9	23,7	16,5
341	2,2	-0,5	18,9	-2,6
342	-0,9	0,9	14,2	6,3
351	0,4	-0,5	12,2	-4,1
352	0,6	2,2	16,6	13,3
355	-2,2	1,2	7,4	16,2
356	4,0	5,8	30,4	19,1
361	1,3	4,5	30,4	14,8
362	6,5	5,5	25,1	21,9
363	1,5	0,9	9,7	9,3
364	2,1	2,0	17,9	11,2
369	4,5	-0,1	20,0	-0,5
371	4,6	-2,1	14,5	-14,5
381	-0,5	-3,5	13,2	-26,5
382	-0,1	-0,3	17,6	-1,7
383	1,2	2,6	27,9	9,3
384	2,8	5,9	26,9	21,9
385	-0,3	1,4	30,1	4,7
390	3,9	5,0	33,9	14,7
AGREGAT	3,3	4,9	19,0	25,8

Sumber: sama dengan Tabel 4.

Catatan: Untuk penjelasan tentang kelompok industri, lihat Lampiran A.

wa semua sektor industri yang berorientasi ekspor, yaitu delapan kelompok industri dengan persentase ekspor terhadap *output* di atas 40 persen, termasuk dalam industri yang mengalami peningkatan laju pertumbuhan TFP.

Pada tingkat agregasi ini mungkin tidak banyak yang dapat disimpulkan. Karena itu kajian ini menyoroti secara lebih men-

dalam perkembangan dalam beberapa sektor industri untuk dapat mempelajari beberapa hal, yaitu: (1) proses dan permasalahan transformasi dari substitusi impor ke arah orientasi ekspor dari sektor industri bersangkutan; (2) permasalahan peningkatan produktivitas dan daya saing dalam sektor industri bersangkutan. Kajian ini memilih tiga sektor industri yang padat teknologi dan padat tenaga ahli yang diperkirakan

Tabel 6

CAKUPAN INDUSTRI YANG DIKAJI DAN NILAI TAMBAHNYA

ISIC	Penjelasan	Nilai Tambah (Rp. miliar)
Industri Komponen Otomotif		
38433	Industri perlengkapan dan komponen kendaraan roda empat atau lebih	1.014,5
38442	Industri komponen dan perlengkapan kendaraan bermotor roda dua dan tiga	1.414,8
	Jumlah	2.429,3
Industri Mesin, Peralatan dan Perlengkapan Listrik		
38311	Industri mesin pembangkit listrik	0,6
38312	Industri motor listrik	30,8
38313	Industri pengubah tegangan, pengubah arus dan pengontrol tegangan	89,7
38314	Industri panel listrik dan <i>switch gear</i>	153,3
38316	Industri mesin listrik lainnya	24,3
38391	Industri akumulator listrik	195,6
38393	Industri bola lampu pijar, lampu penerangan terpusat dan <i>ultra violet</i>	81,6
38395	Industri komponen lampu listrik	3,3
38396	Industri kabel listrik dan telepon	1.241,6
38399	Industri alat listrik dan komponen lainnya	135,5
	Jumlah	1.962,4
Industri Elektronika		
38253	Industri mesin kantor, komputer dan kalkulator	11,6
38321	Industri radio, televisi dan alat elektronik sejenisnya untuk hiburan	781,9
38322	Industri alat komunikasi	250,8
38324	Industri <i>sub-assembly</i> dan komponen elektronika	837,6
38325	Industri piranti lunak komputer	21,5
38330	Industri alat listrik untuk keperluan rumah tangga	175,2
	Jumlah	2.078,6

Sumber: BPS, *Statistik Industri Besar dan Sedang* 1995.

kan mempunyai potensi di masa depan, yaitu industri komponen otomotif (IKO), industri mesin, peralatan dan perlengkapan listrik (IMPPL), dan industri elektronika (IE). Dalam Tabel 6 dirinci sektor industri pada 5-digit ISIC yang termasuk dalam tiga kelompok industri ini beserta besarnya nilai tambah pada tahun 1995.

Dari segi besarnya nilai tambah, ketiga industri itu kira-kira hampir sama besarnya, yaitu sekitar Rp. 2 trilyun tahun 1995. Dalam masing-masing kelompok industri itu terdapat kegiatan yang menonjol. Dalam IKO, peran industri komponen kendaraan roda

empat dan industri kendaraan bermotor hampir sama besarnya. Dalam IMPPL, kegiatan terpusat pada satu industri yang menonjol, yaitu industri kabel (ISIC 38396). Sementara itu, dalam IE, dua industri yang menonjol adalah industri radio, televisi dan alat elektronik lainnya (38321) dan industri komponen elektronika (38324). Gambaran ini menunjukkan bahwa dalam industri padat teknologi dan padat tenaga ahli tersebut sebenarnya kegiatan produksi masih terpusat pada beberapa sektor saja.

Dalam IKO, nilai tambah sebagai persentase dari *output* berkisar pada 31 persen.

Dalam IMMPL, besaran ini secara rata-rata mencapai 39 persen, sedangkan dalam IE besaran ini terendah, yaitu 28 persen. Untuk keseluruhan industri manufaktur, persentase nilai tambah dalam *output* mencapai 38 persen.

Uraian mendalam tentang ketiga industri ini dapat dilihat dalam Perhimpunan Alumni Jerman (1998). Di bawah ini diberikan bahasan ringkas mengenai masing-masing industri tersebut.

Industri Komponen Otomotif (IKO): Pembangunan industri ini sebenarnya telah dirintis sejak permulaan 1970-an. Dalam industri ini kini terdapat sekitar 168 perusahaan, dan dari jumlah ini 22 perusahaan berstatus PMA (penanaman modal asing). Jumlah tenaga kerja yang diserap sekitar 41 ribu orang. Sebanyak 52 perusahaan didirikan sebelum tahun 1984, dan sisanya sebanyak 116 perusahaan berdiri pada tahun 1984 atau setelah itu. Industri komponen otomotif ini terkonsentrasi di daerah Jabotabek. Sebagian terbesar IKO di Indonesia termasuk subkontraktor lapis pertama, sedangkan jumlah subkontraktor lapis kedua masih sangat sedikit dan lapisan ketiga sama sekali belum ada. Ini menunjukkan bahwa IKO di Indonesia masih belum mempunyai kedalaman.

Sebagian besar dari IKO ini merupakan investasi oleh perusahaan otomotif, dan kini IKO di Indonesia sudah menghasilkan beragam komponen. Tetapi komponen yang memerlukan teknologi dan tingkat presisi tinggi serta kecanggihan belum diproduksi di Indonesia. Dalam industri komponen kendaraan bermotor (sepeda motor), sebagian besar perusahaan merupakan anak perusahaan industri sepeda motor yang bersifat *in-house* atau *in-group*.

IKO di Indonesia telah dirangsang pengembangannya melalui kebijakan lokalisasi komponen dalam industri otomotif. Komponen kendaraan bermotor dapat dielompokkan dalam: (1) komponen spesifik atau *original* yang dirancang untuk merek kendaraan tertentu. Jenis komponen ini diproduksi *in-house* atau *in-group*; (2) komponen umum atau universal yang dapat dipakai oleh semua merek dan jenis kendaraan bermotor, dan umumnya diproduksi oleh perusahaan *out-house*; (3) asesoris kendaraan bermotor yang bukan merupakan perlengkapan standar kendaraan bermotor, dan biasanya juga diproduksi oleh perusahaan *out-house*.

Industri ini jelas bersifat substitusi impor. Proteksi dalam bentuk tarif impor sangat bervariasi, tetapi tarif tertinggi telah turun hingga 25 persen. Ekspor komponen otomotif merupakan perkembangan yang baru, dan pada tahun 1995 baru mencapai US\$131 juta. Di waktu lalu, tidak ada rangsangan untuk itu. Ada kemungkinan bahwa ekspor komponen memang dihambat oleh prinsipal. Hambatan lainnya adalah kesulitan memenuhi standar internasional dan lemahnya jalanan hubungan dan pemasaran di luar negeri.

Sebagian besar ekspor komponen ditujukan pada prinsipal di luar negeri. Dalam kelompok Astra Komponen, 14 dari 26 perusahaan sudah melakukan ekspor. Yang tergolong berdaya saing adalah produk kompresor.

Penelitian atas dasar survei pada sejumlah IKO menunjukkan bahwa permasalahan terbesar yang dihadapi oleh industri ini adalah penguasaan teknologi dan ketersediaan tenaga terampil serta ketersedia-

an bahan baku. Dari 23 perusahaan yang disurvei, 14 perusahaan mempunyai ikatan lisensi dengan dan/atau bantuan teknik dari prinsipal di luar negeri. *Royalty* dan *design fee* umumnya berkisar antara 1 sampai 3 persen dari harga jual. Hanya lima dari perusahaan yang disurvei melakukan riset dan pengembangan (R&D) dengan mengalokasikan dana sebesar 2,5 sampai 5 persen dari keseluruhan biaya.

Muatan impor produksi komponen otomotif di Indonesia masih tinggi. Hal ini terutama disebabkan belum berkembangnya industri hulu atau industri dasar. Hanya sejumlah kecil jenis baja lembaran produksi PT Krakatau Steel yang dapat dipakai, dan umumnya dapat digunakan hanya untuk bagian yang tidak penting. Menurut catatan BPS, dalam industri komponen kendaraan roda empat impor bahan baku berkisar antara 80 sampai 90 persen selama paro pertama dasawarsa 1990-an.

Kebijakan kandungan lokal sebagai dasar pengembangan IKO telah banyak disorot dan dianggap tidak tepat. Kebijakan ini menghukum perakit kendaraan bermotor, dan tidak memberikan rangsangan kepada perusahaan komponen. Industri komponen otomotif sebaiknya dikembangkan secara mandiri, dengan memberikan insentif yang tepat, termasuk rangsangan untuk bisa memasuki pasar ekspor. Kebijakan kandungan lokal (KL) yang juga diterapkan dalam IKO bukan merupakan rangsangan yang tepat karena tergantung pada perkembangan industri bahan dan subkomponen.

Langkah pertama bagi pengembangan IKO ke arah peningkatan daya saing adalah dengan melepaskan kebijakan pengembangan IKO dari kebijakan pengembangan

industri otomotif. Dorongan dan insentif dari pemerintah adalah melalui pengembangan industri penunjang yang memproduksi bahan-bahan *input* secara efisien. Dorongan dan insentif penting lainnya adalah untuk membantu pengembangan R&D dan penguasaan teknologi pada tingkat nasional dan tingkat perusahaan.

Industri Mesin, Peralatan dan Perlengkapan Listrik (IMPPL): Industri ini masih merupakan industri yang baru mulai berkembang. Pada tahun 1995 tercatat 246 perusahaan besar dan sedang dalam industri ini. Dari jumlah itu sebanyak 40 perusahaan berstatus PMA. Sebanyak 83 perusahaan berdiri sebelum tahun 1984, dan selebihnya sebanyak 163 perusahaan berdiri pada tahun 1984 atau setelah itu. IMMPL menyerap sebanyak 55 ribu tenaga kerja.

Keterlambatan industri ini berkembang di Indonesia disebabkan oleh pasar dalam negeri yang kecil serta berbagai faktor lain seperti kompleksitas industri ini dibandingkan dengan industri manufaktur lainnya, ketersediaan tenaga ahli, serta kemudahan untuk mengimpor.

Seperti telah disinggung sebelumnya, struktur IMPPL di Indonesia masih sangat pincang. Sekitar 60 persen dari keseluruhan nilai tambah industri ini dihasilkan oleh industri kabel. Industri ini juga masih sangat padat bahan dan baru melibatkan proses pengolahan yang sederhana. Tantangan utama bagi IMPPL adalah untuk melakukan diversifikasi.

Ketergantungan pada bahan baku impor juga masih sangat tinggi, dan berkisar pada 35 persen di industri kabel, serta mencapai 70 sampai 85 persen untuk in-

dustri transformator dan mesin listrik lain. Proteksi tinggi yang diberikan hingga pertengahan 1980-an gagal mengembangkan industri ini.

Seperti halnya dengan IKO, kemampuan teknologi dalam industri ini masih rendah kecuali untuk produk-produk yang padat bahan seperti kabel. Dalam produk-produk yang padat rekayasa perusahaan lokal masih sangat tergantung pada impor, termasuk dalam R&D, pengembangan desain, dan operasi. Kemampuan pendanaan dan pemasaran juga masih sangat rendah. Ketersediaan bahan baku juga merupakan masalah besar bagi IMPPL. Baja merupakan bahan yang sangat dominan bagi industri ini. Seperti juga halnya dengan berbagai industri lain, termasuk industri otomotif, harga bahan baku produksi dalam negeri lebih tinggi daripada harga impor dan mutunya pun umumnya lebih rendah, padahal industri hulu ini untuk waktu lama menikmati proteksi yang tinggi, baik berupa tarif maupun hambatan non-tarif. Industri ini juga telah menjadi korban dari kebijakan pemerintah yang memihak kepada industri hulu dan menghukum industri hilir.

Industri ini juga tidak akan berkembang selama berorientasi pada pasar dalam negeri. Memang, permintaan akan produk-produk industri ini akan tumbuh kuat di masa depan, walaupun dalam beberapa tahun mendatang ini, seperti juga halnya dengan IKO, tetap masih akan lemah sebagai akibat krisis ekonomi. Tetapi pasar dalam negeri telah dan akan semakin dibuka untuk persaingan impor. Itulah sebabnya, orientasi ke pasar luar negeri diperlukan untuk memperkuat daya saing

di pasar dalam negeri. Bagi Indonesia, sektor industri yang dapat dirangsang untuk meraih pasar ekspor adalah industri yang sudah mempunyai *output* yang cukup besar, seperti industri kabel. Di samping itu, yang berpotensi adalah industri transformator, mesin diesel, akumulator, dan panel listrik. Dalam industri-industri ini sumber utama daya saing adalah kepemimpinan biaya yang tergantung dari volume produksi, produktivitas tenaga kerja, efisiensi penggunaan bahan, dan efisiensi secara keseluruhan. Kompetensi inti yang harus diperkuat adalah produksi dan operasi, sementara desain produk dapat diperoleh melalui lisensi.

Identifikasi potensi ini tidak berarti diperlukan pentargetan industri. Yang disusulkan juga bukan mundurnya secara total peran pemerintah dalam pengembangan industri. Tetapi, dalam industri ini dan mungkin pula berlaku secara umum, adalah pergeseran peran dari tahapan kompetitif ke tahapan pra-kompetitif. Dalam tahapan pra-kompetitif ini adalah kebijakan ekonomi yang sebebas mungkin dari distorsi. Seperti dibahas sebelumnya, perbedaan tingkat proteksi antarsektor merupakan distorsi yang sangat menghambat pengembangan industri. Upaya penting lainnya dalam tahapan ini adalah pengembangan infrastruktur fisik (estat industri) dan sosial (pendidikan dan pelatihan), serta pengembangan kemampuan R&D.

Industri Elektronika (IE): Industri ini juga baru mulai berkembang pada permulaan 1990-an, walaupun sejak permulaan 1970-an telah ada sejumlah perakitan kecil dan beberapa usaha patungan dengan kegiatan perakitan berskala cukup besar, ter-

utama dalam produk alat-alat elektronika rumah tangga untuk pasar dalam negeri. Industri ini dikembangkan di bawah kebijakan substitusi impor. Perlindungan diberikan dengan mclarang impor dan/atau penetapan tarif impor yang tinggi (hingga 50 persen) untuk berbagai barang jadi elektronika. Perubahan mulai terjadi pada permulaan 1990-an dengan masuknya perusahaan asing, khususnya perusahaan multinasional, untuk melakukan kegiatan berorientasi ekspor.

Pada tahun 1995 tercatat 202 perusahaan besar dan sedang dalam industri ini. Dari jumlah itu sebanyak 81 perusahaan berstatus PMA. Dari 202 perusahaan itu sebanyak 129 perusahaan dibangun setelah tahun 1983. Industri ini menyerap 96 ribu pekerja pada tahun 1995.

Walaupun telah terjadi perkembangan yang menggembirakan, dibandingkan dengan industri elektronika di negara-negara tetangga, industri elektronika di Indonesia jauh tertinggal. Pada pertengahan 1990-an ekspor Malaysia dan Singapura masing-masing telah mencapai US\$30 miliar dan US\$50 miliar. Target ekspor IE Indonesia untuk tahun 2000 baru berkisar pada US\$6,5 miliar.

Struktur IE Indonesia dapat digambaran sebagai berikut: sekitar seperempat jumlah perusahaan bergerak dalam bidang *consumer electronics*, sekitar seperempat lainnya bergerak di bidang *electronic components*, dan sekitar 50 persen bergerak dalam bidang *industrial and business electronics*. Walaupun demikian, sekitar 50 persen nilai *output* dihasilkan oleh *consumer electronics*. IE di Indonesia pada umumnya merupakan kegiatan merakit pro-

duk-produk yang menggunakan teknologi standar. Semcntra itu kaitan dengan sektor ekonomi lainnya sangat lemah karena sekitar 90 persen kebutuhan komponen dan bahan baku masih diimpor. Pada tahun 1995 nilai eksport IE mencapai US\$2,9 miliar, sedangkan nilai impornya mencapai US\$3,3 miliar. Nilai eksport kelompok produk *consumer electronics* telah jauh melampaui nilai impor kelompok produk ini. Sebaliknya, dalam dua kelompok produk lainnya, nilai impor semakin jauh meningkat di atas nilai eksport mereka. Ada kemungkinan nilai impor yang sebenarnya lebih besar jika benar konstataasi adanya penyelundupan dalam jumlah yang tidak kecil. Hal ini akan berlanjut selama tarif impor barang jadi dan pajak barang mewah elektronik masih tinggi. Eksport IE saat ini masih didominasi beberapa produk saja. Kira-kira tigaperempat eksport IE terdiri dari televisi, perekam kaset video, komponen televisi, serta peralatan video.

Struktur IE di Indonesia juga bersifat dualistik. Di satu pihak terdapat perusahaan-perusahaan lokal yang melakukan perakitan berskala relatif kecil dan memproduksi jenis produk terbatas untuk pasar dalam negeri. Di pihak lain terdapat perusahaan-perusahaan patungan asing dan multinasional yang berskala besar dan memproduksi jenis produk beragam untuk pasar internasional.

Tantangan utama dalam pengembangan IE dan peningkatan daya saingnya adalah menurunkan biaya-biaya produksi. Tingginya biaya disebabkan terutama oleh besarnya impor, khususnya untuk komponen, serta biaya transaksi dan administrasi. Fasilitas pelabuhan, administrasi bea cu-

kai serta biaya transportasi dalam negeri merupakan faktor biaya tinggi yang juga menjadi masalah bagi industri manufaktur lainnya.

Masalah yang mungkin segera harus dipecahkan adalah dualisme yang ada dalam industri elektronika. Tarif impor komponen yang rendah membantu dan menguntungkan industri elektronika yang berorientasi ekspor yang umumnya merupakan perusahaan asing dan multinasional. Di pihak lain, produsen lokal yang berorientasi pada pasar dalam negeri masih mendapat perlindungan dengan tarif impor hingga 30 persen untuk berbagai jenis produk jadi. Walaupun mendapat perlindungan perusahaan ini umumnya tidak dapat berkembang karena memproduksi berbagai barang tanpa skala ekonomi yang memadai.

Kesimpulan Dasar

Kajian terhadap tiga kelompok industri di atas, yang secara lebih mendalam diuraikan dalam Perhimpunan Alumni Jerman (1998) sebenarnya menunjuk pada tiga kesimpulan dasar yang kiranya berlaku bagi keseluruhan sektor industri manufaktur di Indonesia, tetapi khususnya bagi industri padat modal, padat teknologi, dan padat tenaga ahli.

Kesimpulan pertama adalah bahwa daya saing industri Indonesia tidak akan dapat ditingkatkan selama industri hulu tidak berkembang secara efisien. Oleh karena itu kebijakan pemerintah yang menguntungkan industri hulu tetapi merugikan industri hilir harus segera diakhiri.

Kesimpulan kedua adalah bahwa penurunan proteksi melalui penurunan tarif im-

por, yang merupakan perkembangan yang tidak dapat dihindarkan, harus dilakukan sekaligus dengan menghilangkan perbedaan tingkat tarif antarsektor. Dengan demikian berbagai distorsi yang selama ini menghambat perkembangan industri yang berdaya saing dapat dihilangkan.

Kesimpulan ketiga adalah bahwa upaya pemerintah untuk membantu pengembangan industri Indonesia yang berdaya saing adalah dengan memusatkan upaya pada perbaikan tahapan pra-kompetitif, yaitu mempertahankan kebijakan ekonomi yang sebebas mungkin dari distorsi sambil meningkatkan penyediaan prasarana fisik dan sosial yang baik, serta mendukung upaya-upaya peningkatan kemampuan teknologi pada tingkat nasional dan tingkat perusahaan.

KEPUSTAKAAN

Aswicahyono, Haryo. 1996a. "Transformasi dan Perubahan Struktur Sektor Manufaktur Indonesia", dalam Mari Pangestu, Raymond Atje, dan Julius Mulyadi (penyunting), *Transformasi Industri Indonesia dalam Era Perdagangan Bebas*. Jakarta: CSIS.

_____. 1996b. "Dari Substitusi Impor ke Promosi Ekspor", *Ibid*.

_____. 1998. *TPF Growth in the Indonesian Manufacturing Sektor 1975-1993*. Thesis Ph.D. yang diajukan pada The Australian National University, Canberra.

Biro Pusat Statistik Indonesia. *Statistik Indonesia 1995*. Jakarta.

_____. *Statistik Perdagangan 1995*. Jakarta.

_____. *Statistik Industri 1995*. Jakarta.

Perhimpunan Alumni Jerman. 1998. *Daya Saing Industri Indonesia*. Jakarta.

UNIDO. *International Trade Statistical Yearbook*, 1990 dan 1995. New York.

Lampiran A

GOLONGAN POKOK INDUSTRI MANUFAKTUR
(Tiga Digit ISIC)

311-312	Industri makanan
313	Industri minuman
314	Industri pengolahan tembakau dan bumbu rokok
321	Industri tekstil
322	Industri pakaian jadi, kecuali untuk alas kaki
323	Industri kulit dan barang dari kulit, kecuali untuk alas kaki
324	Industri alas kaki
331	Industri kayu, bambu, rotan, rumput dan sejenisnya
332	Industri perabotan dan perlengkapan rumah tangga serta alat dapur dari kayu, bambu dan rotan
341	Industri kertas, barang dari kertas dan sejenisnya
342	Industri percetakan dan penerbitan
351	Industri bahan kimia industri
352	Industri kimia lain
353	Industri pemurnian dan pengilangan minyak bumi serta gas alam
354	Industri barang-barang dari hasil kilang minyak bumi dan batubara
355	Industri karet dan barang dari karet
356	Industri barang dari plastik
361	Industri porselin
362	Industri gelas dan barang dari gelas
363	Industri semen, kapur dan barang dari semen dan kapur
364	Industri pengolahan tanah liat
369	Industri barang galian lain bukan logam
371	Industri logam dasar besi dan baja
372	Industri logam dasar bukan besi
381	Industri barang dari logam, kecuali mesin dan peralatannya
382	Industri mesin dan perlengkapannya, kecuali mesin listrik
383	Industri mesin, peralatan dan perlengkapan listrik serta bahan keperluan listrik
384	Industri alat angkutan
385	Industri peralatan profesional, ilmu pengetahuan, pengukur dan pengatur
390	Industri pengolahan lainnya

Peran Energi Migas bagi Kepentingan Masyarakat dan Industri*

Ariono Abdulkadir

Krisis ekonomi dan moneter yang dialami Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 telah mengakibatkan kontraksi ekonomi, depresiasi rupiah yang parah, jatuhnya daya beli masyarakat dan berhentinya pelbagai kegiatan ekonomi yang berakibat turunnya konsumsi energi di dalam negeri, dengan penurunan yang cukup drastis pada konsumsi BBM sektor listrik. Namun sektor transportasi yang mengkonsumsi sekitar 50 persen dari penjualan BBM di dalam negeri justru mengalami kenaikan. Sektor industri praktis tidak mengalami peningkatan konsumsi, tetapi kenaikan justru terjadi pada sektor rumah tangga. Meskipun terjadi kontraksi ekonomi di atas 30 persen selama krisis hingga saat ini, dan kenaikan harga jual BBM pada awal 1998, ikhtiar untuk melakukan penghematan dan konservasi energi di sektor transportasi ini belum memberikan hasil positif. Keadaan ini menunjukkan perlunya usaha-usaha peningkatan efisiensi dan konservasi energi dalam negeri sebagai keharusan.

Pendahuluan

AKIBAT krisis ekonomi dan moneter sejak pertengahan 1997 hingga saat ini, terjadi kontraksi ekonomi yang cukup besar, yang menyebabkan pendapatan per kapita sekitar US\$1.000 pada tahun 1996 turun menjadi sekitar US\$675 saat ini. Krisis ini diikuti dengan resesi ekonomi yang berat, peningkatan jumlah penduduk menganggur, naiknya harga-harga semua komoditas dan lumpuhnya sebagian industri dan perdagangan. Krisis ini juga telah membawa perubahan drastis politik negara yang memungkinkan dimulainya usaha-usaha reformasi total di bidang politik dan ekonomi, termasuk reformasi terhadap

pengelolaan sektor energi yang hingga saat ini sebagian besar dikuasai dan dimonopoli oleh badan usaha milik negara (BUMN). Tujuan reformasi di bidang energi, khususnya di sektor ketenagalistrikan dan sektor migas, ialah menciptakan satu sistem yang efisien, kompetitif, transparan dan bersih yang dilakukan dengan minimisasi pengaturan-pengaturan oleh negara dengan cara memberi kesempatan bagi dunia usaha swasta untuk berusaha dengan jujur, bersih dan terbuka. Proses reformasi ini diharapkan secara efektif berjalan pada tahun 2003, dengan memperbarui UU No. 15/1983 tentang Ketenagalistrikan dan UU No. 8/1971 tentang Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi, diganti undang-undang baru yang lebih sesuai dengan tujuan-tujuan reformasi ekonomi.

* Makalah yang dipresentasikan pada Seminar Sehari tentang "Kajian Strategis Reformasi Pemanfaatan Energi" yang diselenggarakan oleh Yayasan Sadar Energi di Jakarta pada tanggal 9 Desember 1998.

Agar arah dan tujuan-tujuan reformasi dapat direncanakan dengan betul, perlu dilakukan inventarisasi terhadap keadaan saat

Tabel 1

KONSUMSI BBM DALAM NEGERI BERDASARKAN SEKTOR KEGIATAN
 (dalam Ribu Kiloliter)

Sektor Kegiatan	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (est)*
a. Transportasi	16,068	17,990	19,640	21,824	23,872	24,037
b. Industri	8,862	9,196	9,26	10,292	10,681	10,642
e. Rumah Tangga	8,532	8,803	9,144	9,682	9,877	10,047
d. Listrik	6,834	3,831	2,968	3,330	5,898	3,243
TOTAL	40,298	39,821	41,680	45,130	50,330	47,980
% Kenaikan Konsumsi		-1,2%	4,5%	8,3%	11,5%	-4,6%

*Data sampai dengan Agustus 1998 dihitung dengan pendekatan linear untuk 1998.

Sumber: Ditjen Migas (1997, Agustus 1998).

Tabel 2

NERACA ENERGI NASIONAL 1991-1995
 (dalam Tera Joule)

No.	Tipe Transaksi Energi	1991	1992	1993	1994	1995
1.	Produksi Energi Primer	6,987,353	7,206,064	7,446,102	7,899,953	8,084,909
2.	Impor	380,894	581,278	567,231	536,574	614,045
3.	Penyediaan Energi Nasional	7,368,247	7,787,342	8,436,527	8,436,527	8,698,954
4.	Ekspor	2,970,397	2,935,565	3,827,157	3,827,157	3,675,793
5.	Bunker & Stoek	676,356	1,050,559	145,669	145,669	434,309
6.	Keperluan Energi Dalam Negeri	3,721,494	3,801,218	4,166,112	4,463,701	4,588,852
6.1.	Konversi Energi	721,568	641,029	965,054	965,054	1,000,940
6.2.	Transfer	-	-	-	-	-
6.3.	Konsumsi Sendiri Sektor Energi	402,067	323,124	307,531	359,561	354,196
6.4.	Tereeeeer Waktu Penyaluran/ Pengangkutan	254,600	262,284	285,274	283,768	283,174
6.5.	Konsumsi Bukan Untuk Energi	216,063	225,479	273,783	241,112	239,030
6.6.	Konsumsi Akhir	2,127,176	2,349,302	2,459,847	2,614,206	2,711,512
6.6.1.	Industri, Pertambangan, Konstruksi	447,610	593,802	581,004	632,027	637,389
6.6.2.	Transportasi	523,312	554,910	584,874	652,164	711,067
6.6.3.	Pertanian, Perdagangan, Sektor Komersial	41,343	47,851	83,542	76,785	77,190
6.6.4.	Rumah Tangga	1,114,911	1,152,739	1,210,427	1,253,230	1,285,866
7.	% Terhadap Penyediaan Energi Nasional					
7.1.	Impor	5,17%	7,46%	7,07%	6,36%	7,06%
7.2.	Ekspor	40,31%	37,69%	42,36%	45,36%	42,25%
7.3.	Keperluan Energi Dalam Negeri	50,50%	48,81%	51,98%	52,91%	52,75%
7.3.1.	Konsumsi Akhir	28,86%	30,16%	30,69%	30,98%	31,17%
7.4.	Tereeeeer Dalam Penyaluran & Pengangkutan	3,45%	3,37%	3,56%	3,36%	3,25%

Sumber: BPS, Neraca Energi 1991-1995, Jakarta, 1997.

ini sebagai akibat dari terjadinya krisis ekonomi dan moneter, khususnya untuk sektor migas (BBM). Data yang diumumkan Ditjen Migas dan dilakukan perkiraan untuk tahun 1998 seperti tercantum dalam Tabel 1.

Dilihat dari angka pertumbuhan konsumsi BBM sejak 1993, angka pada tahun 1998 menunjukkan aktivitas yang *stagnant* (mandeg) atau menurun dengan penurunan yang drastis, sebagaimana yang ditunjukkan oleh sektor listrik yaitu, turun sekitar 2,35 juta KL atau 45 persen dari konsumsi tahun sebelumnya.

Tabel 2 menunjukkan Neraca Energi Nasional tahun 1991-1995 yang meliputi pelbagai jenis energi primer yang tersedia, dan seluruh pemakaian hilir secara sektoral. Angka-angka ini tidak banyak berbeda (sekitar 2-3 persen) dari angka-angka distribusi sektoral yang telah diumumkan sebelumnya oleh para peneliti energi.

Komposisi jenis BBM yang dipakai pada sektor-sektor tersebut di atas dapat diperiksa pada Tabel 3.

Tabel 3

KOMPOSISI JENIS-JENIS BBM PADA PEMAKAIAN SEKTORAL

No. Pemakaian	Komposisi
1. Transportasi	Solar 47%, Premium 43%, Avtur 8%
2. Industri	Solar 59%, Minyak Bakar 29%, Diesal 11%
3. Rumah Tangga	Minyak Tanah 100%
4. Listrik	Solar 67%, Minyak Bakar 32%, Diesel 11%

Selanjutnya antara bulan Januari-Agustus 1998, Pertamina menjual gas alam untuk konsumsi dalam negeri sebesar 340.253

MMSCF yang sebagian besar dijual pada industri pupuk (43,2 persen) dan kepada PLN (37,9 persen). PGN yang membeli sebagian gas dari Pertamina, pada tahun 1997 menjual langsung gas alam kepada konsumen dalam negeri sebesar 1,885 juta meter kubik, dan LPG sebesar 6,093 juta ton, kedua-duanya sebagian besar untuk rumah tangga dan industri/komersial.

Sektor Rumah Tangga

Energi untuk sektor Rumah Tangga adalah urutan pertama dari keperluan energi untuk masyarakat, dengan mengkonsumsi minyak tanah (100 persen), gas alam (PGN) dan LPG. Selain itu, usaha pemakai-an briket batu bara telah berlangsung beberapa tahun, dan di daerah pedalaman pemakaian kayu bakar dan arang kayu masih berlangsung.

Dalam Tabel 2, termasuk energi tradisional seperti kayu bakar tersebut di atas, sebetulnya rumah tangga pada tahun 1995 mengkonsumsi energi 28,02 persen dari keperluan energi dalam negeri. Namun dihitung dari konsumsi BBM saja, sektor rumah tangga mengkonsumsi 20,09 persen.

Sektor rumah tangga dapat dimasukkan sebagai sasaran utama untuk usaha-usaha penghematan atau konservasi energi. Oleh karena rumah tangga diatur oleh kaum wanita, kesadaran dan komitmen mereka untuk menghemat energi sangat diperlukan. Sosialisasi usaha-usaha konservasi energi bagi kaum wanita perlu dilakukan, misalnya berapa jumlah uang yang dapat dihemat dengan menghemat energi, karena kaum ibu adalah pemegang dan pengatur ekonomi keluarga. Penghematan ini menjadi penting de-

Tabel 4

**PERSENTASE PENINGKATAN KONSUMSI BBM UNTUK RUMAH TANGGA
DIHUBUNGKAN DENGAN PENINGKATAN PDB**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (est)*
Rumah Tangga PDB (Rp. miliar) menu- rut harga yang berlaku	N/A	3,17	3,87	5,88	2,0	1,7
	-	382.219,70	454.514,10	532.630,80	-	-

*Lihat keterangan pada Tabel 1.

Sumber: BPS, Statistik Indonesia 1996, Jakarta.

ngan peningkatan harga BBM dan tarif listrik pada akhir kuartal I tahun 1998, yang menurut beberapa pakar ikut memicu huru-hara bulan Mei 1998 yang lalu. Krisis ekonomi dan moneter mungkin lebih memperbanyak lagi konsumsi energi dengan memakai kayu bakar, yang berakibat buruk bagi kelestarian lingkungan.

Seperti dilihat pada Tabel 1, data pemakaian BBM untuk sektor rumah tangga terus meningkat sejak tahun 1993 hingga pada prediksi tahun 1998, meskipun peningkatan dari tahun 1997-1998 diperkirakan hanya 1,7 persen saja, seperti dapat diperiksa pada Tabel 4.

Kenaikan konsumsi energi dalam rumah tangga ditentukan oleh tiga faktor utama, ialah:

1. kenaikan jumlah penduduk;
2. peningkatan pendapatan masyarakat;
3. perubahan pola hidup yang lebih bersifat energi-konsumtif (kulkas, AC, TV, mobil, motor).

Penurunan laju kenaikan konsumsi BBM untuk masyarakat pada tahun 1997 dan prediksi tahun 1998 cocok dengan terjadinya krisis ekonomi dan moneter. Peningkatan konsumsi energi baik BBM ataupun listrik untuk masyarakat sulit ditekan, karena ber-

hubungan erat dengan peningkatan kesejahteraan, modernisasi, mobilitas penduduk dan usaha-usaha memperluas jaringan informasi. Yang perlu ditekankan ialah perlunya memakai energi tersebut secara hemat dan efisien, antara lain dengan mengadakan standardisasi dan sertifikasi terhadap peralatan-peralatan yang menghemat energi.

Sektor Listrik

Perlunya keluarga modern mendapatkan pasokan tenaga listrik tidak dapat dibantah, dan usaha-usaha Pemerintah terus-menerus dilakukan untuk meningkatkan rasio elektrifikasi yang mencakup daerah-daerah pedesaan dan daerah-desa terpencil. Sebagai suatu bangsa dengan konsumsi listrik per kapita yang masih rendah, konsumsi listrik rumah tangga perlu ditingkatkan sejalan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, modernisasi, penyebaran informasi, peningkatan budaya dan program-program keluarga berencana.

Ketenagalistrikan dipasok untuk rumah tangga, industri, gedung-gedung dan sarana komersial, sarana umum dan kantor-kantor milik Pemerintah. Energi primer yang dipergunakan untuk memproduksi tenaga listrik dipilih dari *energi-mix* antara batu

bara, gas alam, tenaga air, BBM, geothermal dan sumber-sumber lain. Saat ini, energi baru dan terbarukan (EBT) yang bersih lingkungan dan mampu memperbarui diri (*renewable*) mulai dikembangkan dalam skala yang lebih besar. Energi primer seperti batu bara, gas dan minyak bumi, kecuali mencemari lingkungan, juga mempercepat habisnya sumber daya alam.

Penurunan konsumsi BBM untuk sektor ketenagalistrikan yang terlihat dalam prediksi tahun 1998 mungkin disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Pengurangan konsumsi listrik oleh industri dan rumah tangga disebabkan adanya krisis ekonomi dan moneter, sehingga PLN mengurangi operasi pembangkit yang dimulai dari pembangkit berbahan bakar BBM yang mahal.
2. Bahwa saat ini telah terjadi kelebihan kapasitas pembangkitan, yang menurut laporan ialah sekitar 5.000 MW sejak tahun 1997.

Tabel 5

MILESTONES PROGRAM RESTRUKTURISASI SEKTOR LISTRIK

1. August 1998	Launching of Power Sector Restructuring Policy
2. Mid 1999	Formation of PLJB (outside Java-Bali) Securing single buyer for Java-Bali
3. End of 1999	New Power Sector Law and Regulations
4. Early 2000	Formation of Independent Regulatory Body Formation of Java-Bali Transmission Companies
5. 2003	Multi Buyer - Multi Seller Java-Bali

Sumber: Departemen Pertambangan dan Energi RI, Jakarta, Agustus 1998.

Pada saat ini PLN mengumumkan kerugian sekitar Rp. 14 triliun karena terjadinya krisis ekonomi dan moneter, overkapasitas seperti di atas, dan penundaan sebagian besar program listrik swasta (dari 26 PPA, hanya 8 yang dikabarkan diteruskan). Dalam program restrukturisasi sektor listrik, PT PLN sulit mencapai efisiensi tinggi karena ukuran perusahaannya terlalu besar dan secara geografis terlalu tersebar, akan dipecah menjadi perusahaan-perusahaan pembangkitan dan distribusi untuk Jawa dan Luar Jawa. Perusahaan-perusahaan ini akan bersaing secara transparan dengan perusahaan-perusahaan pembangkit swasta dalam tatanan yang diharapkan efisien, kompetitif, jujur dan terbuka. Masalah restrukturisasi tidak dibahas dalam makalah ini, dan hanya dijelaskan dalam program-program utamanya dalam Tabel 5.

Sektor Transportasi

Menurut sumber-sumber Departemen Perhubungan, subsektor Perhubungan Darat mengkonsumsi 80 persen dari total BBM yang dialokasikan untuk seluruh sektor Perhubungan. Dipandang dari segi efisiensi dan konservasi energi, subsektor Perhubungan Laut dan Perhubungan Udara telah memenuhi syarat-syarat internasional, sehingga sedikit saja energi yang dapat dihemat dari kedua subsektor ini.

Oleh sebab itu, perhatian terhadap subsektor Perhubungan Darat menjadi penting sebab subsektor ini mempunyai potensi yang besar untuk dilakukan penghematan dan konservasi energi yang lebih jauh. Statistik subsektor Perhubungan Darat menurut data terakhir BPS dapat diperiksa pada Tabel 6.

Tabel 6

STATISTIK SEKTOR TRANSPORTASI DARAT, 1992-1996

No. Uraian	1992	1993	1994	1995	1996
1. Jumlah Kendaraan Bermotor					
1.1. Mobil Penumpang	1,590,750	1,700,454	1,890,340	2,107,294	2,410,526
1.2. Mobil Bus	539,943	568,490	651,608	688,525	724,914
1.3. Mobil Gerobak	1,126,262	1,160,539	1,251,986	1,336,177	1,454,585
1.4. Sepeda Motor	6,940,995	7,355,114	8,134,903	9,076,831	10,296,077
Total Kendaraan Bermotor	10,197,950	10,784,597	11,928,837	13,208,827	14,886,102
2. Peningkatan Jumlah (%)					
2.1. Mobil Penumpang		6,89	11,16	11,47	14,39
2.2. Mobil Bus		5,28	14,60	5,66	5,28
2.3. Mobil Gerobak		3,04	7,87	6,72	8,86
2.4. Sepeda Motor		5,96	10,61	11,57	13,43
Untuk Semua Kendaraan		5,75	10,60	10,73	12,69
3. Konsumsi Energi Sektor Transportasi					
3.1. Dalam <i>Tera Joule</i>	554,910 (5,92%)	584,874 (5,40%)	652,164 (11,50%)	711,067 (9,03%)	767,668 (7,96%)
			Average Approx.	7,96 persen	
3.2. Dalam Ton BBM	13,317,840	14,036,976	15,651,936	17,065,608	18,424,032
4. Panjang Jalan Total (Km)					
4.1. Baik				372,414	385,836
4.2. Sedang				144,724	149,773
4.3. Rusak				94,536	97,987
4.4. Rusak Berat				77,052	80,034
Total Layak Jalan (4,1 + 4,2)				56,102	58,047
				239,363	247,760

Selanjutnya data panjang jalan dan konsestrasi kendaraan bermotor di Pulau Jawa (1996) dapat diperiksa pada Tabel 7.

Pada bulan Mei 1998 terakhir dilakukan penyesuaian (kenaikan) harga BBM, yang dimaksudkan untuk mengurangi subsidi BBM yang harus ditanggung oleh Pemerintah dan untuk mengurangi kepadatan jalan raya, mengurangi pencemaran lingkungan dan meningkatkan usaha-usaha konservasi energi. Meskipun harga BBM dinaikkan dan terjadi krisis ekonomi dan moneter sejak pertengahan 1997 hingga sekarang, namun tidak ada tanda-tanda terjadinya penurunan konsumsi BBM pada subsektor perhubungan darat.

Transportasi darat merupakan keperluan mutlak lalu lintas barang dan masyarakat umum. Meskipun ongkos transportasi meningkat dan terjadi krisis ekonomi dan moneter, masyarakat tidak mempunyai cukup pilihan terhadap cara transportasi lain kecuali kendaraan bermotor. Meningkatnya jumlah kendaraan bermotor di jalan-jalan, yang antara tahun 1992 hingga 1996 berkisar antara 5,7 persen (1993) hingga 12,69 persen (1996). Dalam konsumsi energi (BBM) terjadi peningkatan antara 5,92 persen (1992) hingga 11,50 persen (1994) dan turun menjadi 7,96 persen (1996).

Peningkatan efisiensi dan konservasi energi subsektor Perhubungan Darat dapat dicapai apabila:

1. Masyarakat mempunyai pilihan (*options*) yang cukup untuk transportasi barang dan orang, misalnya: kereta api, kapal laut, pesawat udara.
2. Untuk kota-kota besar dibangun sistem MRT (*Mass Rapid Transit*) yang menghubungkan pusat kota dengan daerah-daerah pinggiran hingga memberikan daya angkut penumpang yang besar dan efisien.
3. Hambatan-hambatan di jalan sebagian besar disebabkan oleh faktor-faktor non-transportasi, seperti badan jalan yang menjadi pasar, lubang-lubang di jalan, perencanaan wilayah kota yang keliru dan sebab-sebab lain. Dengan demikian para pengemudi tidak dapat semata-mata disalahkan sebagai penyebab terjadinya kemacetan dan inefisiensi di jalan-jalan, yang menyebabkan terus meningkatnya konsumsi BBM untuk sub-

Tabel 7

**PANJANG JALAN DAN KONSENTRASI
KENDARAAN BERMOTOR DI PULAU JAWA
PADA TAHUN 1996**

No. Propinsi	Jumlah Kenda- raan* (Unit)	Panjang Jalan** (Km)	Konsen- trasi (Unit/ Km)
1. DKI Jakarta	3,397,748	8,651	392,75
2. Jawa Barat	1,243,076	28,329	43,87
3. Jawa Tengah***	2,576,856	24,973	63,29
4. Jawa Timur	2,591,890	33,066	78,38
5. DI Yogyakarta***		15,742	62,29
Jawa, Total	9,809,570	110,761	88,56
Luar Jawa	5,076,532	275,075	18,45

Keterangan:

* Termasuk sepeda motor.

** Termasuk jalan yang rusak.

*** Yogyakarta: Jumlah kendaraan termasuk dalam data Jawa Tengah.

Sumber: Dihitung dari data BPS tahun 1997.

sektor ini. Di sini perlu pemecahan multi-sektoral antarpelbagai departemen Pemerintah.

Oleh karena keborosan energi sektor Perhubungan Darat mempengaruhi langsung peningkatan pencemaran lingkungan dan kualitas hidup masyarakat, perlu pemikiran multisektoral di antara pelbagai departemen untuk melancarkan lalu lintas jalan raya dan mengurangi pencemaran. Usaha pertama dan termurah ialah menata jalanan-jalan raya untuk dibebaskan dari pasar, kaki lima dan pemberhentian kendaraan-kendaraan umum yang tanpa aturan. Selanjutnya adalah keharusan pemeriksaan mesin untuk memperbaiki kualitas emisi gas buang, dan perluasan pemakaian BBG untuk kendaraan bermotor. Sistem MRT untuk kota-kota besar juga perlu mulai dipikirkan dengan saksama. Setelah itu dilakukan sistem denda dan hukuman terhadap para pencemar lingkungan jalan raya.

Sektor Industri

Menurut Tabel 1, konsumsi BBM untuk sektor industri meningkat sejak tahun 1993 hingga 1997 tetapi menurun pada perkiraan data tahun 1998. Kenaikan tahunan konsumsi BBM adalah sebagai berikut:

Tabel 8

**PERSENTASE PENINGKATAN PEMAKAIAN
BBM SEKTOR INDUSTRI, 1993-1998**

1993	1994	1995	1996	1997	1998 (est.)
-	3,73%	7,94%	3,68%	3,78%	-0,36%

Sumber: Pertamina, 1998.

Krisis ekonomi dan moneter kiranya masih belum terasa bagi industri seperti terlihat pada data konsumsi BBM tahun 1997,

Tabel 9

**BEBERAPA JENIS INDUSTRI DENGAN KONSUMSI ENERGI
DI ATAS 10 PERSEN DARI BIAYA INPUT**

Kode Industri	Lama 1990	Baru 1995	Kelompok Kegiatan	Komponen Energi Total (%)	
				1990	1995
3112	31I23		Industri Es Krim, Es Lilin, dan lain-lain	19,038	5,326
31220	31221		Industri Pengolahan Teh	15,166	13,891
31230	31231		Industri Es Batu	70,502	81,418
31270			Industri Bumbu Masak	17,107	
	31261		Industri Bumbu Masak		6,840
	31262		Industri Penyedap Masakan		14,041
32113			Industri Penglantangan, Pencelupan dan Percetakan Kain	15,078	
	32116		Industri Percetakan Kain		6,821
34111			Industri Kertas, Kertas HVS, Kertas Merang (pulp)	16,844	11,309
36110			Industri Keramik dan Porselen	33,514	
	36111		Perabot Rumah Tangga dari Porselen		22,629
	36112		Bahan Bangunan dari Porselen		28,538
36210			Industri Gelas dan Barang dari Gelas	26,633	
	36211		Perabot Rumah Tangga dari Gelas		26,182
36220	36221		Industri Kaca Lembaran	14,035	14,830
36310	36310		Industri Semen	49,809	43,830
36330	36331		Industri Kapur	63,188	57,448
36410			Industri Batu Bata	33,551	
	36421		Industri Batu Bata		27,752
36420	36422		Industri Genteng	27,553	50,296
36490	36429		Industri Barang untuk Bangunan dan Tanah Liat lainnya		3,837
36900			Industri Barang Galian Non-Logam	15,620	
	36990		Industri Bahan Galian Non-Logam		18,812
37100			Industri Dasar Besi Baja	14,925	
	37101		Industri Besi dan Besi Dasar		14,542
	37102		Industri Pengecoran Besi & Baja		9,069
38I11			Industri Alat-alat Pertanian, Pertukangan	12,925	9,453

Data: BPS, *Statistik Industri*, Jakarta.

tetapi akibatnya terlihat pada tahun 1998 dengan total penurunan keseluruhan sebesar 4,14 persen dari kondisi tahun sebelumnya. Penurunan ini jelas berkaitan langsung dengan tutupnya pabrik-pabrik dan sarana industri lainnya.

BBM untuk semua pemakai, termasuk industri, menerima subsidi hingga bulan Mei 1998 di mana setelah itu subsidi tersebut dihapus dengan menaikkan harga jualnya. Apabila faktor subsidi ini dihapus dari perhitungan matematis, maka persentase kontribusi bahan bakar terhadap biaya input

industri pengolahan berkisar antara 5,1 persen hingga 5,9 persen. Namun beberapa industri adalah rakus energi dengan rasio konsumsi energi terhadap biaya input di atas 10 persen, seperti ditunjukkan dalam Tabel 9.

Pada jenis-jenis industri di atas, usaha-usaha konservasi energi perlu digalakkan secara terus-menerus. Menurut data pada Lokakarya Energi KNI-WEC tahun 1991, potensi penghematan energi pada sektor industri dapat mencapai 29 persen dengan tambahan investasi peralatan khusus, dan

mencapai 11 persen tanpa peralatan khusus yang hanya dilakukan dengan *good house keeping practices*.

Dari data kontribusi energi terhadap biaya input sektor industri dan potensi penghematan yang dapat dicapai, usaha-usaha ini akan sia-sia dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter di mana harga-harga impor bahan baku (dalam rupiah) naik sampai 400 persen. Namun demikian, usaha-usaha konservasi ini perlu diteruskan setelah tercapai stabilisasi ekonomi dan moneter, setelah tercapainya pertumbuhan ekonomi positif dan data dasar struktur industri telah stabil, dipercaya dan berlangsung untuk waktu yang lama.

Restrukturisasi sektor migas dan ketenagalistrikan diharapkan dapat memberikan pilihan (*options*) sektor industri untuk memilih pasokan bahan-bahan baku energi primer, BBM dan listrik dari pelbagai pemasok yang kompetitif untuk jangka waktu lama yang terpercaya. Apabila faktor-faktor ekonomi biaya tinggi karena pelbagai praktik KKN dapat dikurangi sampai angka minimal, maka usaha-usaha mengurangi biaya produksi dengan menghemat biaya energi akan menjadi berarti. Sebelumnya, menurunkan biaya tinggi itulah yang lebih berarti dalam proses penurunan biaya produksi.

Potensi Konservasi Energi

Pada saat berlangsungnya krisis ekonomi dan moneter, usaha-usaha konservasi energi diperkirakan sulit dilakukan karena perhatian pertama dari prioritas dana yang tersedia akan dialokasikan dan ditujukan untuk membuka kembali pabrik-pabrik, sa-

rana industri dan pelbagai kegiatan ekonomi yang terhenti. Setelah krisis ini mereda, dan fundamental ekonomi mulai menunjukkan tanda-tanda membaik, usaha-usaha untuk konservasi energi perlu dimulai dengan lebih intensif dari waktu-waktu sebelumnya. Menurut pakar ekonomi, kondisi membaik ini dapat dimulai pada kira-kira tahun 2001.

Konservasi energi dan diterapkannya usaha-usaha menurunkan pencemaran lingkungan menjadi sangat penting dalam era globalisasi, di mana kompetisi hanya dapat diikuti oleh industri dengan kinerja yang paling efisien dan dapat memenuhi standar ISO-14000 tentang lingkungan hidup. Apabila hingga sekarang Keppres No. 43 Tahun 1991 hanya menganjurkan dunia usaha untuk mengikuti program konservasi energi atas dasar sukarela, sebaiknya sistem pemberian insentif nantinya dapat diterapkan dan penghematan energi merupakan suatu keharusan.

Soesastro (1996) mengumumkan hasil penelitiannya untuk periode 1988-1993 tentang hubungan antara kenaikan PDB dan kenaikan konsumsi energi yang diperlukan, dan mengambil kesimpulan bahwa Elastisitas Energi untuk periode tersebut adalah 1,04. Elastisitas Energi ialah suatu angka yang menunjukkan berapa persentase kenaikan energi yang diperlukan oleh suatu negara untuk meningkatkan PDB-nya dengan 1 (satu) persen. Selanjutnya penulis mencruskan data tersebut sampai tahun 1995 dan memperoleh Elastisitas Energi sebesar 0,87. Untuk selanjutnya, Indonesia sebagai suatu negara yang konsumsi energinya efisien dan hemat perlu lebih menurunkan angka tersebut, sampai mencapai sekitar 0,75 pada periode tahun 2010-2020,

yang hampir sama dengan angka-angka untuk Korea, Hong Kong dan Taiwan.

Angka-angka sasaran penghematan energi yang diumumkan hingga saat ini perlu direvisi dengan memakai data ekonomi yang sesungguhnya pada saat krisis ekonomi dan moneter ini. Namun demikian, angka-angka potensi penghematan energi secara sektoral yang dipakai hingga saat ini dapat tetap dijadikan pegangan:

Tabel 10

**POTENSI PENGHEMATAN ENERGI
SECARA SEKTORAL**

	Potensi Penghematan (%)	
	Dengan investasi	Tanpa investasi
1. Industri	29	11
2. Transportasi	36	11
3. Rumah Tangga	-	12,7

Sumber: Ditjen LPE (KONEBA), Jakarta, 1991.

Kesimpulan

Dalam menyimpulkan masalah peran energi migas bagi kepentingan masyarakat dan industri, telah diasumsikan bahwa kepentingan masyarakat terkait erat dengan sektor rumah tangga, transportasi dan ketenagalistrikan. Dengan demikian, analisis yang membahas sektor rumah tangga, transportasi, listrik dan industri adalah sebagai berikut:

1. Data statistik ekonomi dan energi, khususnya migas, perlu dipelajari dengan saksama sejak terjadinya krisis ekonomi dan moneter, karena sifatnya yang diskontinyu, dan perhitungan-perhitungan untuk membuat ramalan-ramalan dan perkiraan masa depan perlu dimulai setelah berakhirnya krisis tersebut, dengan va-

riabel dan parameter yang baru dan dimulainya titik referensi baru.

2. Namun dari data tentang pemakaian BBM yang diproyeksikan hingga akhir tahun 1998 menunjukkan tetap terjadinya peningkatan konsumsi BBM untuk sektor *transportasi*, meskipun harga BBM telah dinaikkan dan terjadinya krisis ekonomi dan moneter.
3. Pemakaian BBM untuk konsumsi sektor *industri* untuk estimasi tahun 1998 menunjukkan penurunan sedikit terhadap data tahun 1997. Namun apabila diperimbangkan kenaikan rata-rata pemakaian BBM dalam lima tahun sebelumnya, penurunan ini cukup kentara. Disimpulkan bahwa penurunan konsumsi BBM tersebut menerangkan banyaknya industri dan pabrik yang berhenti beroperasi.
4. Data untuk sektor *rumah tangga* menunjukkan kenaikan yang sistematis antara tahun 1993 hingga 1998. Hal ini menunjukkan bahwa sektor rumah tangga tetap tergantung pada pasokan BBM meskipun terjadi krisis ekonomi dan moneter.
5. Konsumsi BBM untuk sektor *ketenagalistrikan* turun cukup berarti untuk estimasi tahun 1998 dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Hal ini memberikan konfirmasi adanya pelbagai kesulitan keuangan PT PLN, kelebihan kapasitas listrik dan usaha-usaha untuk meninggalkan ketergantungan pada BBM.
6. Secara umum konsumsi BBM secara nasional mengalami penurunan berarti (-4,6 persen) pada tahun estimasi 1998 dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, yang umumnya selalu mengalami kenaikan setiap tahun.

7. Usaha-usaha konservasi untuk mengurangi konsumsi energi, meningkatkan efisiensi serta kebersihan lingkungan bersifat spesifik untuk masing-masing sektor. Usaha-usaha konservasi dan peningkatan kualitas lingkungan perlu diteruskan dan ditingkatkan kembali setelah krisis ekonomi dan moneter berakhir, sebagai usaha untuk meningkatkan kompetensi industri dan jasa di pasar dunia sesuai perkembangan globalisasi ekonomi, dengan memperhatikan diterapkannya standar lingkungan hidup secara tepat. Selain itu, peraturan-peraturan tentang konservasi energi yang ada perlu diperbaiki hingga bersifat keharusan dan bukan lagi bersifat sukarela namun perlu disertai dengan sistem pemberian insentif.
8. Meskipun konsumsi energi khususnya BBM menurun pada tahun 1998, diperkirakan dalam satu atau dua tahun mendatang akan terjadi lonjakan konsumsi BBM yang diperlukan untuk "menggenjot" kembali proses penyembuhan ekonomi, sehingga perlu diwaspadai dari segi pengadaan BBM untuk dalam negeri agar tidak terjadi kekurangan pasokan.

KEPUSTAKAAN

Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Departemen Pertambangan dan Energi RI. *Statistik Perminyakan Indonesia 1997*.

Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Departemen Pertambangan dan Energi RI. *Statistik Perminyakan Indonesia 1996*.

Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Departemen Pertambangan dan Energi RI. *Statistik Perminyakan Indonesia, Monthly Report August 1998*.

Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1996*, Jakarta.

_____. 1997. *Neraca Energi Indonesia 1991-1995*, Jakarta.

_____. 1997. *Statistik Kendaraan Bermotor Indonesia dan Panjang Jalan 1995-1996*, Jakarta.

Abdulkadir, Ariono. 1998. "Status Pelaksanaan Konservasi Energi", *Lokakarya Konservasi Energi* (PT KONEBA), Maret.

_____. 1998. "Penghapusan Subsidi BBM dan Pengaruhnya Terhadap Aktivitas Ekonomi Dalam Negeri", *Laporan Khusus kepada Bappenas dan Departemen Pertambangan dan Energi RI*, Maret (tidak dipublikasikan).

Suripno. 1998. "Kebijaksanaan Konservasi Energi Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan", *Departemen Perhubungan RI*, Maret.

KNI-WEC. 1995. "Proceedings Konservasi Energi di Sektor Industri", *Pertamina*, Jakarta.

Pertamina. 1998. "Data Produksi dan Realisasi Migas Repelita V dan Repelita VI". Dinas Hubungan dengan Pemerintah dan Masyarakat.

Suparman, Entol. 1991. "Rancangan Program Konservasi Energi Tahun 1991-2000", Jakarta: PT KONEBA.

Soesastro, Hadi. 1996. "Persoalan Energi dalam Perekonomian Indonesia dalam PJP-II", *IIEE Seminar*.

Balakrishnan, Lalita. 1996. "Energy Conservation and Management: The Role of Women", Rural Energy Department, AIWC, New Delhi, India.

Mengatasi Keterancaman Kebudayaan Lokal dalam Pembangunan

Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa Hutan

Heru Nugroho

Sejak tahun 1960-an pemanfaatan hasil hutan telah menjadi salah satu usaha pemerintah di dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi pemanfaatan hasil hutan melalui pemberian HPH (Hak Pengusahaan Hutan) kepada pengusaha telah memunculkan problema sosial berupa konflik kepentingan antara penduduk lokal (petani) dengan pemegang hak konsesi. Oleh sebab itu pemilihan cara yang tepat untuk memanfaatkan hasil hutan diperlukan bukan hanya untuk mengeksplorasi hasil secara optimal tetapi yang lebih penting adalah untuk mencegah gangguan ekologi dan menjaga kelangsungan hidup masyarakat lokal yang sangat tergantung pada hasil hutan. Pemilihan teknik pemanfaatan dan pengelolaan hutan perlu disertai dengan pemahaman kultur dan cara produksi masyarakat selain sikap simpati dan empati para pengusaha hutan dan birokrat terhadap keberadaan masyarakat lokal sehingga tercipta keselarasan sosial di dalam pola-pola interaksi antara manusia dan alam.

Pendahuluan

Dalam menghadapi era pasar bebas, pemerintah telah menangkan beberapa strategi ekonomi. Salah satu strategi tersebut adalah meningkatkan daya saing produk dalam negeri di pasar internasional lewat efisiensi, peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) lewat pendidikan dan pelatihan, menggalakkan industri pariwisata, dan pengelolaan sumber daya hutan secara rasioanal dan maksimal melalui manajemen negosiasi kepentingan. Eksplorasi hutan yang dilakukan baik oleh swasta maupun pemerintah untuk memperoleh devisa dan meningkatkan kesejahteraan rakyat bukan merupakan kebijakan yang baru. Sebab pada tahun 1967 dikeluarkan Undang-Undang Penanaman Modal Asing (PMA) dan tahun

1968 dikeluarkan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dalam hal pemanfaatan hutan tropis yang pengelolaannya diserahkan kepada pemegang konesi HPH (Hak Penggunaan Hutan). Tahun 1990 merupakan tahun di mana beberapa buah konsesi HPH memasuki batas akhir masa/jangka waktu pengelolaan tahap I.

Bahkan secara historis kebijakan pemerintah di bidang eksplorasi hutan dalam rangka memperoleh devisa cenderung mengakar dalam kebijakan pemerintah kolonial Hindia-Belanda yang pada abad ke-19 mengambil kebijakan Undang-Undang Agraria 1870. Kebijakan ini mengijinkan para pemilik modal dari Belanda untuk menanamkan modalnya di tanah-tanah di Jawa yang belum dikuasai rakyat yang menjadi tanah milik negara untuk dijadikan usaha perkebun-

an. Akibatnya Jawa menjadi "pulau perkebunan" dan menjadi penghasil devisa utama bagi pemerintah kolonial Hindia-Belanda. Dewasa ini peristiwa tersebut berulang kembali di pulau-pulau lain di luar Jawa di mana pemerintah mengijinkan pengelolaan sumber daya hutan melalui penguasaan pada pemegang HPH demi penciptaan devisa negara. Cara produksi hasil hutan tersebut berupa penebangan kayu, penanaman kembali menjadi Hutan Tanaman Industri (HTI), dan pengolahan kayu menjadi kayu lapis, dan lain-lain untuk diekspor ke luar negeri.

Problema sosial yang pernah muncul di Jawa pada masa kolonial cenderung muncul kembali di pulau-pulau di luar Jawa (Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Irian Jaya) ketika pemerintah Orde Baru mengambil kebijakan pengelolaan hutan secara komersial melalui para pemegang HPH. Problema itu adalah terjadinya konflik kepentingan di antara para petani lokal dan penduduk yang berdomisili di desa-desa di sekitar kawasan tepian hutan dengan perusahaan pemegang HPH atas tanah yang dikuasakan oleh negara kepada mereka. Para petani dan penduduk di sekitar kawasan hutan HPH memandang bahwa secara tradisional hutan dan tanah yang ada di kawasan itu merupakan sumber penghidupan, sebagai cadangan perluasan lahan perladangan, dan sekali-gus sebagai daerah *food security*. Sementara para pemilik HPH memandang bahwa kawasan hutan tersebut sebagai lahan yang secara legal telah dikuasakan oleh negara kepadanya untuk dikelola secara komersial dengan tujuan *making as much profit as possible*.

Bagi penduduk lokal gangguan ekologi yang datang dari luar atas wilayah hutan mengancam kehidupan sosial-ekonomi mereka, sedang bagi para pemegang HPH gang-

guan dalam proses produksi yang datang dari sikap tradisionalisme akan mendatangkan kerugian atas investasinya. Persoalan sosial yang masih berlangsung hingga saat ini tidak jarang menimbulkan "riak-riak sosial" yang dapat mengancam integrasi nasional, meskipun berbagai upaya pemerintah yang didukung oleh kebijakan berbagai departemen, seperti Departemen Kehutanan, Sosial, Tenaga Kerja, Dalam Negeri, Pertanian, dan Transmigrasi. Oleh karena itu upaya yang paling bijaksana dalam mengatasi kemelut di atas tidak ada cara lain kecuali memahami budaya masyarakat desa yang tinggal di kawasan hutan, mendeskripsikan hubungan antara masyarakat dengan hutan, antara masyarakat, kebudayaannya dan sumber daya hutan, dan yang terakhir mencari solusi bagi kemungkinan mengembangkan masyarakat desa hutan secara arif.

Manusia dan Sumber Daya Alam

Manusia dan alam secara historis selalu dalam kondisi saling mempengaruhi. Dari perkembangan peradaban yang paling rendah, seperti peradaban jaman batu, hingga peradaban ultra modern, seperti jaman komputer, alam dan manusia tetap saling mempengaruhi. Perbedaannya adalah pada tahap perkembangan peradaban tersebut manusia belum terlalu mengganggu keseimbangan alam sedang pada tahap perkembangan akhir manusia cenderung merusak alam. Keseimbangan alam masih tetap terjaga ketika cara produksi (*mode of production*) masyarakat masih sebatas pada pemenuhan kebutuhan sendiri atau subsistem. Masyarakat pada waktu itu mengeksplorasi alam sebatas untuk mempertahankan hidup dalam rangka reproduksi fisik maupun sosial. Namun ketika cara produksi manusia berubah ke orientasi pasar (baca: laba) maka manusia mulai bersifat "tidak arif" terha-

dap alam karena melakukan eksplorasi dengan cara yang berlebih-lebihan.

Bagi kaum evolusionis yang memiliki keyakinan bahwa peradaban manusia dan masyarakatnya berkembang secara linear atau bertahap, peradaban manusia berkembang dari tahap yang paling sederhana ke tahap yang lebih tinggi, di mana dalamnya tersembunyi ideologi bahwa perkembangan peradaban itu menuju pada tingkat yang lebih baik. Seolah-olah terkandung makna bahwa hari ini "lebih baik" daripada hari kemarin dan esok akan "lebih baik" daripada hari ini. Sebagai contoh, konsep "Tahap-tahap Perkembangan Masyarakat" yang dikonstruksikan oleh Rostow juga menyembunyikan ideologi pentahapan perkembangan menuju yang lebih baik. Pengertian baik dalam konteks ini adalah bahwa manusia dalam melakukan konsumsi semakin mudah karena perkembangan teknologi yang mendukungnya. Bahkan pada tahap paling lanjut dalam perkembangan masyarakat, yaitu tahap *high mass consumption* disebutkan bahwa tingkat konsumsi manusia menjadi paling tinggi (dan ini menjadi ciri dari negara modern Eropa Barat dan Amerika Serikat). Betulkah pandangan ini dapat diperbaharui? Konsep "baik" dalam pengertian apa sebetulnya yang harus digunakan?

Rostow mengatakan bahwa kalau sebuah negara berkembang ingin mencapai kemajuan seperti yang dialami oleh negara-negara maju saat ini maka tahap-tahap perkembangan yang pernah dilalui negara-negara Barat tersebut harus dilalui. Dalam hal ini, konsep *take off* menjadi kata kunci dalam tahapan pembangunan masyarakat dalam rangka mencapai kemakmuran dan konsumsi yang melimpah. Ada pula pendapat lain, yaitu bahwa diperlukan penciptaan suatu lingkungan hidup manusia yang sesuai dengan keinginan, yang berarti lebih

dari sekadar memelihara keseimbangan ekologi, mengelola sumber daya alam secara ekonomi, dan mengendalikan kekuatan-kekuatan yang mengancam kesehatan biologi dan mental manusia. Secara ideal, penciptaan lingkungan hidup tersebut juga mengharuskan kelompok-kelompok sosial mendapat kesempatan untuk mengembangkan cara hidup dari alam sekitarnya menurut pilihan masing-masing kelompok sosial tersebut.

Para ahli ekologi berpendapat bahwa manusia dan alam hidup secara berinteraksi. Di samping alam juga memiliki hukum-hukumnya sehingga mampu memperbaiki dirinya, manusia dan masyarakatnya juga terus berkembang dengan peradabannya. Akibat interaksi di antara keduanya dihasilkan pola-pola tindakan masyarakat dan pola-pola kebudayaan yang khas yang berkembang dengan mendasarkan pada hukum alam. Hal ini terutama dialami secara nyata oleh masyarakat pedalaman yang berdomisili di sekitar hutan yang memiliki sifat ketergantungan dengan hutan di sekitarnya. Meskipun teori umum tentang ekologi juga berlaku pada berbagai tahapan perkembangan manusia, yang intinya menegaskan bahwa manusia mendiami dua dunia, yaitu dunia alamiah dan dunia pranata sosial. Dunia alamiah terdiri dari tumbuhan, hewan, tanah, udara, air, yang keberadaan dan perkembangannya telah mendahului manusia dalam jutaan tahun. Dunia pranata sosial meliputi produk-produk kebudayaan manusia, baik fisik (hasil teknologi) maupun nilai-nilai (kepercayaan dan ilmu pengetahuan), yang digunakan untuk kelangsungan hidup manusia dalam menghadapi lingkungannya.

Keadaan masyarakat menjadi semakin berkembang ketika teknologi juga semakin berkembang. Terjadi interaksi ekologis yang lebih kompleks yang tidak saja meli-

batkan manusia/masyarakat dengan alam atau sumber daya alam yang ada di sekitar manusia tetapi interaksi itu ditambah dengan komponen teknologi. Teknologi pada hakikatnya adalah produk dari pengetahuan manusia yang mendasarkan pada spirit rekayasa dalam rangka manusia menghadapi alam. Teknologi ini berkembang dari tingkat yang sederhana hingga ke tingkat yang lebih kompleks. Beberapa temuan teknologi dalam sejarah kebudayaan manusia yang tua adalah ditemukannya benda-benda seperti batu-batuan, logam-logam, dan api yang digunakan untuk proses produksi dalam rangka pengadaan pangan manusia pada jaman dulu. Ditemukannya teknologi yang paling sederhana tersebut ternyata telah mampu mengubah cara produksi dan sekaligus meningkatkan produktivitas dalam menghasilkan pangan.

Pada masa purba manusia berdiam di bumi ini secara berkelompok dan bersifat berpindah-pindah atau nomaden. Pola hidup seperti ini mempengaruhi cara produksi makanan mereka berupa cara produksi dengan mengumpulkan makanan yang ada di sekitar mereka, baik dengan cara berburu, mengail, dan memetik hasil hutan tanpa memproses lebih lanjut kecuali membakarnya. Tahap ini dinamakan tahap *food gathering*. Setelah ditemukan cara memproduksi makanan yang lebih produktif kebiasaan nomaden mereka berubah menjadi menetap dan membentuk pemukiman atau sedentair. Dengan teknologi batu dan logam yang masih sederhana mereka mulai bercocok tanam dengan membudidayakan tumbuhan dan bersifat menetap. Tahap perkembangan ini dinamakan *food producing*. Perkembangan ini berlangsung selama beribu-ribu tahun namun pada masa itu sebenarnya telah terjadi perkembangan bio-

sosial manusia yang ditandai dengan aspek penting, yaitu perkembangan dalam pembuatan alat, organisasi sosial, dan komunikasi dengan bahasa.

Dengan perkembangan teknologi dalam bercocok tanam maka manusia semakin meningkatkan produktivitas dalam mengadakan makanan. Bercocok tanam sejak dulu berkembang pada "ekosistem hutan" dan kini dengan teknologinya manusia memanipulasi hutan. Teknologi logam dan api yang ditemukan oleh manusia sangat membantu dalam merekayasa hutan menjadi sumber makanan manusia. Dengan logam pohon-pohon dapat ditebang dan dengan api pohon-pohon yang sudah ditebang dan semak-semak belukar di sekitarnya dapat dibakar sehingga menjadi mineral penyubur tanah. Setelah hutan menjadi ladang maka mulailah ditanami dengan tanaman yang menghasilkan makanan untuk manusia. Penggunaan api juga telah memainkan peran penting dalam cara bercocok tanam. Dalam masyarakat yang masih sederhana pola pembukaan hutan untuk dijadikan ladang atau areal pertanian lain sering dinamakan sebagai *slash and burn agriculture*.

Cara pertanian seperti ini di tanah air dinamakan sebagai sistem perladangan berpindah sebab setelah beberapa periode tanah yang dibuka dan dibakar tersebut mulai mengalami deteriorasi karena humus mulai habis dan kesuburan menurun sehingga produksi pertanian juga turun. Pada fase tertentu tanah tersebut akan ditinggalkan dan masyarakat desa hutan membuka ladang baru dengan cara yang sama. Ladang yang ditinggalkan tersebut akan "diistirahatkan" dan lambat-laun ditumbuhi alang-alang dan terjadilah pembentukan humus baru untuk kemudian pada suatu saat setelah subur digunakan kembali se-

bagai lahan pertanian. Ini merupakan siklus dalam proses bercocok tanam di lingkungan masyarakat hutan.

Meskipun secara universal terjadi perkembangan peradaban, kenyataannya tidak semua masyarakat mengalami perkembangan pada jenjang yang sama. Dengan kata lain, tidak semua manusia mengalami transformasi sosial secara menyeluruh, masih ada yang berada pada tahap sederhana. Walaupun tahap perkembangan nasional kita telah masih dalam fase "lepas landas", seperti yang diperkenalkan oleh Rostow, kenyatannya masih ada masyarakat di Indonesia yang masih memiliki keterbatasan dalam ilmu pengetahuan, teknologi dan komunikasi di mana aktivitas berladang dan berburu merupakan bagian dari hidupnya. Ini berarti bahwa tata cara mempertahankan hidup masih menjadi bagian dari kebudayaannya. Untuk itu secara arif para perencana pembangunan dan praktisi lapangan perlu memperhitungkan kenyataan ini.

Masyarakat, Kebudayaan dan Sumber Daya Hutan

Kebudayaan bukanlah sesuatu yang konstan tetapi merupakan variabel yang dinamis. Kebudayaan secara umum dapat didefinisikan sebagai hasil eipta, rasa dan karsa manusia. Kebudayaan manusia dapat berbentuk fisik dan non-fisik. Bentuk kebudayaan fisik seperti alat-alat teknologi, rumah, jembatan, pisau, jalan, dan lain-lain. Kebudayaan non-fisik adalah berupa sistem nilai, ilmu pengetahuan dan ideologi. Kebudayaan ini bersifat relatif sebab perkembangannya tidak sama dan tidak memiliki nilai absolut tetapi setiap masyarakat memiliki eiri khas sendiri-sendiri. Kebudayaan berkembang sejalan dengan dinamika masyarakatnya, bahkan dengan ke-

budayaan masyarakat mengatasi tantangan alam yang melingkapinya.

Dengan kebudayaan, baik fisik maupun non-fisik, manusia dapat memanfaatkan sumber-sumber daya hutan yang ada. Karena sifat relativitasnya maka dengan kebudayaan orang dapat menjadi lebih arif atau sebaliknya lebih merusak sumber-sumber hutan di sekitar manusia berdomisili. Kita tidak dapat mengatakan bahwa masyarakat modern yang tinggal di apartemen kota-kota besar lebih baik daripada masyarakat tradisional yang tinggal di pinggir hutan di luar Jawa. Mungkin yang dapat dikatakan adalah bahwa masyarakat modern lebih produktif dalam mengelola sumber daya alam dengan konsekuensi kerusakan alam menjadi semakin cepat. Sebaliknya masyarakat tradisional kurang produktif dalam mengolah alam namun mereka lebih dapat hidup selaras dengan alam. Ada pepatah menyatakan bahwa barang siapa berupaya menundukkan alam mereka bukan berdiri sebagai pemenang akan tetapi akan berada pada posisi yang kalah.

Demikian juga dengan eksploitasi sumber daya hutan, barang siapa yang berupaya melawan hukum ekologi hutan maka akan berada pada posisi kalah. Secara tradisional orang-orang lokal telah berupaya "hidup selaras" dengan ekologi hutan, namun dengan hadirnya HPH eksploitasi berlangsung semakin intensif sehingga gangguan terhadap ekologi hutan (sosial-fisik) semakin tinggi. Hingga saat ini ada dua pemikiran besar yang secara diametral saling bertabrakan di Indonesia tentang akibat pemanfaatan hutan oleh masyarakat di luar Jawa. Pertama, perlادangan secara berpindah-pindah yang dilakukan oleh masyarakat lokal dan merupakan bagian dari kebudayaannya menghasilkan padang alang-

alang sehingga dapat mengganggu ekologi hutan. Perlakuan seperti ini perlu "dikendalikan" agar tidak melakukan perusakan secara berlebihan. Kedua, berdasarkan informasi historis, antropologis dan sosiologis kegiatan perladangan merupakan proses kebudayaan masyarakat di sekitar hutan; kegiatan ini tidak perlu "dikendalikan" sehingga tidak merusak dan masyarakat tidak mengalami ketersinggan.

Pandangan pertama berasal dari kaum modernis yang menganggap bahwa masyarakat lokal yang memiliki teknologi bersahaja adalah masyarakat yang bodoh sehingga perlu dicerahkan. Mereka perlu dididik dan dibudayakan dalam hal mengolah tanah dan sistem pertaniannya. Pandangan kedua lebih memperhitungkan dimensi kebudayaan sehingga melihat dan memahami sistem nilai dan pengetahuan lokal (*local knowledge*) yang dimiliki oleh masyarakat. Pandangan kedua menganut pemikiran relativitas budaya sehingga berkeyakinan bahwa pengetahuan modern belum tentu lebih "arif" daripada pengetahuan tradisional. Namun karena model pembangunan nasional lebih dibimbing oleh ideologi modernisme maka pandangan pertamalah yang menjadi 'baku dalam gegap gempitanya pembangunan masyarakat kita. Bahkan pengaruhnya sampai pada tingkat masyarakat awam bahwa yang melakukan perambahan hutan adalah "orang-orang tradisional" tersebut.

Commans (1987), seorang pengamat kebudayaan yang hidup berpuluhan-puluhan tahun di kalangan orang Dayak di Kalimantan Timur, berpendapat bahwa masyarakat Dayak memiliki suatu sistem pertanian yang sangat bijaksana. Mereka tidak semata-mata merusak hutan seperti yang dituduhkan oleh Depertemen Kehutanan ataupun kaum mo-

dernis lainnya. Telah bertahun-tahun mereka melakukan pertanian dan perburuan binatang tanpa melakukan perusakan. Mereka memang melakukan perladangan secara berpindah-pindah tetapi memiliki komunitas yang menetap di suatu kawasan pinggir hutan. Perladangan yang berpindah itu tidak dengan cara membuka hutan baru secara terus-menerus tetapi dengan cara siklus. Mereka akan meninggalkan ladangnya setelah tidak produktif dan ditumbuhi alang-alang tetapi setelah 25 tahun akan kembali ke ladang tersebut. Alang-alang yang tumbuh itu merupakan sumber protein bagi mereka karena akan didatangi oleh kijang dan babi hutan yang menjadi ajang perburuannya.

Orang Dayak tidak pernah menggunakan hutannya lebih dari tiga kali panen karena setelah itu akan membuka hutan untuk mencari ladang baru. Ladang yang ditinggalkan tersebut dalam waktu beberapa tahun akan menjadi hutan kembali. Karl J. Pelzer (Sayogyo dan Sayogyo, 1983) juga memberikan pernyataan yang membela keberadaan masyarakat tradisional penghuni hutan yang tersudut di era modern ini sebagai berikut:

"Di Asia Tenggara ditemukan banyak bukti bahwa manusia seringkali merusak wajah alam asli, mereka memusnahkan tata lingkungan. Tetapi yang menimbulkan kerusakan itu bukan orang "primitif" atau "biadab" yang tinggal di hutan-hutan Filipina dan Malaysia, sebab jumlah mereka terlalu sedikit. Tetapi yang lebih penting lagi suku bangsa asli di Asia Tenggara lebih memahami tata lingkungan di sekeliling mereka dan selalu hati-hati agar sumber makanan mereka tidak musnah. Mereka tidak pernah menangkap ikan lebih dari semestinya, tidak pernah menangkap hewan buruan lebih dari semestinya, dan tidak pernah memusnahkan hutan lebih dari seperlunya".

Secara umum mereka memiliki kebiasaan bahwa mereka hanya berladang, berburu, dan menari kayu bakar di hutan pada waktu-waktu tertentu. Pengetahuan tradisional dalam meiakukan produksi makanan ada dalam adat-istiadat mereka. Dengan kata lain eksploitasi yang dilakukan terhadap sumber daya hutan tidak berlangsung secara turus-menerus tetapi dengan ritme yang menyesuaikan hukum-hukum alam dalam pengertian pengelolaan lokal mereka. Persoalan sosial baru muncul ketika hadir kekuatan baru dari luar masyarakat yang mengeksploitasi hutan-hutan mereka. Ketika perusahaan pemegang HPH masuk di kawasan hutan ekologi fisik dan sosial mereka menjadi terganggu sebab ruang gerak mereka dibatasi yang berakibat pada siklus perladangan mereka menjadi pendek.

Bagi masyarakat desa hutan, hutan merupakan sumber daya yang menjadi penopang kehidupan mereka. Di hutan terdapat berbagai macam makanan, hewan, tumbuhan yang menjadi sumber makanan mereka. Hutan menjadi semacam *food security* bagi masyarakat desa hutan. Setiap gangguan terhadap ekologi hutan merupakan gangguan terhadap keamanan pangan mereka. Bahkan selain itu hutan menjadi sumber ekonomi, sebab hasil-hasil hutan seperti kayu, rotan, damar, dan lain-lain dapat dijual di pasar dan menghasilkan uang yang dapat digunakan untuk kelangsungan hidup mereka. Dengan demikian secara historis maupun antropologis masyarakat desa hutan tidak dapat dipisahkan dari hutannya. Setiap upaya untuk memisahkan mereka dari lingkungan hutan akan membawa dampak pada penurunan kesejahteraan mereka yang dapat mendorong munculnya keserahan sosial.

Masyarakat Desa Hutan dan Perladangan Berpindah: Kasus Dayak di Kalimantan Timur

Tidak ada informasi historis tentang kapan dan di mana era berladang berpindah-pindah ini dimulai. Namun bagi masyarakat Dayak di Kalimantan Timur cara produksi seperti ini telah lama dilakukan sejalan dengan peradaban mereka sejak nenek moyangnya. Kalau demikian, sistem perladangan berpindah-pindah sudah dilakukan beberapa abad yang lalu jauh sebelum wilayah negara Republik Indonesia terbentuk. Pendek kata masyarakat Dayak sudah melakukan sistem perladangan berpindah lebih dari lima puluh tahun yang lalu dan merupakan bagian tradisinya yang paling tua. Hal ini dapat dibandingkan dengan sistem pertanian sawah yang menetap di Jawa yang juga sudah berkembang beberapa abad yang lalu. Problem sosial muncul ketika pemerintah berusaha mengubah dan mengganti pola perladangan berpindah dengan pola pertanian menetap seperti di Jawa.

Ada berbagai-macam suku dalam masyarakat Dayak di Kalimantan Timur tetapi dalam berladang mereka memiliki pola yang sama (Mubyarto, dkk. 1992). *Pertama*, apabila ingin membuka hutan maka peladang harus meminta ijin kepada ketua suku. Apabila dalam berladang tidak membuka hutan tetapi eukup menggunakan siklus ladang yang telah diistirahatkan maka tidak perlu meminta ijin kepada kepala suku. *Kedua*, menari tanah yang berwarna hitam pekat dan gembur (Ngo, 1990) karena lahan seperti ini subur dan akan mendatangkan hasil pertanian yang baik. Selain itu pohon-pohon yang ada dalam lahan itu harus berdiameter 20 cm, pucuk daun berwarna hijau, dan lahan ditum-

buhi pakis. *Ketiga*, melakukan penebangan dan pembakaran wilayah yang telah ditetapkan secara adat. Membakar merupakan aktivitas untuk mematikan tumbuh-tumbuhan yang sulit ditebang dan sekaligus melepas-kan unsur-unsur mineral dari pepohonan yang bermanfaat untuk menyuburkan tanah (Dove, 1988).

Dalam membakar hutan masyarakat Dayak tidak melakukannya secara sembarangan seperti persepsi masyarakat umum di Jawa selama ini. Mereka melakukan dengan teknik dan pengetahuan lokal yang memadai. Menurut pengamatan Dove (1988) ada tiga langkah dalam pembakaran ladang yang akan dibakar dengan ladang lain atau dengan hutan. Caranya adalah dengan menyiakan sebidang tanah yang menjadi pembatas antarladang atau hutan. *Kedua*, peladang yang melakukan pembakaran harus memberitahukan aktivitasnya kepada peladang lain yang arealnya berdekatan sehingga areal tetangga tidak ikut terbakar. *Ketiga*, cara membakar pada sisi asal angin dan peladang bergerak mengikuti arah angin.

Setelah ladang tidak produktif karena dipakai untuk bercocok tanam beberapa kali maka ladang akan diistirahatkan untuk kemudian ditumbuhi alang-alang. Bagi masyarakat Dayak munculnya padang alang-alang di bekas ladang mereka bukanlah indikasi kerusakan lingkungan. Padang alang-alang menjadi tempat perburuan mereka karena satwa kijang dan babi hutan akan masuk dan memakan alang-alang muda. Areal ini menjadi sumber makanan terutama protein bagi masyarakat Dayak. Dengan demikian alang-alang bukanlah gulma yang merusak tanaman tetapi memiliki fungsi areal perburuan. Setelah cukup waktu, kurang lebih 25 tahun, alang-alang tadi sudah ditumbuhi hutan baru dan memiliki kesuburan ta-

nah yang memadai maka akan dibakar untuk dijadikan ladang kembali.

Jenis tanaman yang dibudidayakan oleh masyarakat Dayak pada umumnya adalah padi dan mentimun. Kedua jenis tanaman itu ditanam dalam satu areal pertanian. Mentimun digunakan sebagai pelepas daga bagi si peladang ketika dia harus menjaga tanaman padinya atau ketika dia memanen. Panen padi dilakukan setahun sekali. Peladang juga menanam jagung, ubi kayu, tebu, kacang panjang, labu dan kadang-kadang karet di sebagian ladang mereka. Juga ditanam cabai dan bayam yang digunakan untuk mendukung hidup. Tanaman tambahan ini di samping digunakan sendiri juga dijual untuk ditukarkan dengan bahan-bahan kebutuhan lainnya. Selain itu mereka juga berburu binatang seperti kijang, babi hutan, burung, dan ikan yang ada di hutan atau mengambil hasil tumbuhan hutan seperti rotan, damar dan kayu. Kayu digunakan untuk kebutuhan sendiri sedang rotan dan damar dijual di luar masyarakat Dayak.

Ada tiga mitos masyarakat Dayak yang berkembang secara umum yang kebenaran dari mitos itu perlu dipertanyakan (Dove, 1988). *Pertama*, karena sistem sosial bersifat komunal, dalam hal pemilikan lahan, penggerjaan lahan pertanian dan pembagian hasil, maka kurang ada motivasi untuk menaikkan produksi ladang. *Kedua*, perlادangan berpindah yang dilakukan oleh masyarakat Dayak merusak lingkungan hutan dan ekologi sekitarnya. *Ketiga*, mereka kurang memiliki motivasi dalam berkompetisi di pasar. Ketiga mitos itu ternyata tidak berlaku karena sebuah hasil penelitian telah menyangkalnya (Ngo, 1990). Bahwa kepemilikan tanah dalam masyarakat Dayak berupa tenaga maka pengolahannya di-

lakukan secara bersama-sama. Mitos-mitos tersebut perlu dihilangkan bila upaya menyejahterakan masyarakat Dayak ingin dicapai dalam pembangunan.

Problem sosial muncul ketika keseimbangan ekologis masyarakat Dayak terganggu dengan hadirnya pengelolaan hutan dengan sistem modern yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan pemegang HPH. Ada dua dampak utama yang ditimbulkan oleh kehadiran HPH di hutan dan wilayah masyarakat tradisional penghuni desa-desa hutan, yaitu dampak positif dan dampak negatif. Dampak positifnya adalah bahwa kebutuhan uang tunai masyarakat lokal dapat dipenuhi dengan cara menjual hasil-hasil pertaniannya di *base camp* perusahaan-perusahaan HPH. Hasil-hasil pertanian yang dijual meliputi jagung, sayur, ketela, cabai, buah-buahan, dan hasil buruan. Uang tunai tersebut kemudian digunakan untuk membeli kebutuhan sehari-hari mereka seperti sabun, gula, dan minyak tanah.

Dampak negatif kehadiran HPH bagi masyarakat desa hutan umumnya dan masyarakat Dayak khususnya adalah siklus perladangan menjadi pendek, produktivitas pertanian menjadi menurun, menurunnya hasil hutan, dan keterasingan sosial karena kurang terjadi integrasi dalam *mode of production*. Karena hutan dan wilayah sekitar telah dikapling-kapling oleh perusahaan pemegang HPH maka siklusnya kurang lebih lima tahun saja. Bahkan ditemukan kasus baru, di mana ladang hanya diistirahatkan selama tiga tahun dan terpaksanya harus digunakan kembali karena lahan yang semakin terbatas. Akibatnya produktivitas pertanian menurun. Ini terbukti dengan kasus penurunan produksi ketela pohon di Nunukan dan Sebuku pada tahun 1980-1990. Menurunnya hasil hutan karena

eksploitasi hutan secara modern. Misalnya saat ini sulit ditemukan rotan yang berkualitas baik karena bibit-bibit rotan banyak yang terlindas oleh alat-alat modern pemangkas pohon-pohon besar. Juga banyak satwa hutan yang berkurang dan ini merupakan proses penurunan pemenuhan kebutuhan protein bagi masyarakat lokal. Misalnya, secara tradisional di Sebuku ada gua sarang burung yang dikelola oleh penduduk lokal. Tetapi karena hutan telah dikapling-kapling maka tiba-tiba masyarakat lokal tidak berhak lagi atas pengelolaan goa tersebut.

Masyarakat lokal kurang terintegrasi secara ekonomi karena persoalan SDM, kualitas produk, dan lain-lain yang berbeda sehingga mengalami marginalisasi. Kalau hal-hal tersebut dibiarkan berlarut-larut maka gejala keterasingan masyarakat lokal akan semakin tinggi. Ini merupakan kondisi kerentanan sosial yang dapat memicu timbulnya keresahan sosial atau bahkan mungkin akan menimbulkan gejolak sosial yang lebih besar. Oleh karena itu untuk membantu perkembangan masyarakat lokal diperlukan pemahaman kultur dan cara produksi masyarakat tersebut. Selain itu sikap empati dan simpati dari perencana pembangunan, pemegang HPH dan aparat birokrasi dan partisipasi masyarakat lokal merupakan kunci bagi terlaksananya program Bina Desa Hutan di Indonesia.

Kemungkinan Pengembangan Masyarakat Desa Hutan

Ada lima departemen yang terlibat dalam mengatasi sistem perladangan berpindah, yaitu Departemen Kehutanan, Pertanian, Transmigrasi, Dalam Negeri, dan Sosial. Departemen Kehutanan mengembangkan program Kehutanan Sosial dan Bina Desa Hutan. Departemen Pertanian memberikan

kesempatan kepada peladang untuk mengikuti program PIR/Trans. Departemen Dalam Negeri memiliki program penataan desa peladang dan penggabungan desa-desa menjadi satu wilayah administratif agar mudah terjangkau oleh pelayanan pemerintah. Departemen Sosial melakukan program pemukiman masyarakat terasing. Berdasarkan jumlah departemen yang menangani masalah peladang berpindah tersebut dapat dijadikan indikasi bahwa pemerintah Indonesia memiliki komitmen yang tinggi atas perbaikan nasib kaum peladang berpindah.

Sayangnya program tersebut masih jauh dari sasaran atau belum berhasil membuat masyarakat peladang berpindah menjadi lebih sejahtera. Menurut Ngo (1990) ada beberapa faktor yang menjadi kendala dalam implementasi program tersebut. *Pertama*, orientasi pembangunan kita masih bersifat modernis. Artinya para perencana pembangunan masih menganggap bahwa pertanian menetap lebih produktif daripada pertanian ladang berpindah. Akibatnya kebijakan yang diambil adalah "mengendalikan" sistem perladangan berpindah dan bukannya "membangun" sistem perladangan berpindah. *Kedua*, kurang terjadi koordinasi di lapangan dalam implementasi program mengatasi kaum peladang. Akibatnya kadang terjadi tumpang-tindih atau tarik-menarik yang justru membingungkan masyarakat desa hutan sendiri. *Ketiga*, sentralisasi dalam pengambilan kebijakan pembangunan terlalu kaku dan kurang responsif terhadap aspirasi yang datang dari masyarakat lokal.

Oleh karena itu alternatif pembangunan bagi masyarakat desa hutan agar mencapai kesejahteraan yang berarti harus berwawasan historis dan budaya. Pembangunan

untuk mereka bukan semata-mata meningkatkan kemampuan produktivitas materialnya tetapi juga penghargaan terhadap eksistensi adat-istiadat dan kebudayaannya. Dengan kata lain, sistem pertanian berladang harus diakui sebagai bagian dari sejarah dan kebudayaan masyarakat peladang, seperti juga pengakuan masyarakat dengan corak pertanian sawah sebagai bagian dari kebudayaan Jawa. Pertanian berladang harus diberi hak hidup bukan untuk digantikan dengan sistem pertanian yang berasal dari kebudayaan Jawa. Hanya saja, dalam perladangan tersebut yang perlu dikembangkan adalah keterampilan, teknologi dan pengetahuan ekologi sehingga pertanian ini tidak merusak lingkungan. Selain itu sebagaimana dalam pengelolaan hutan resmi mereka juga diintegrasikan sebagai bagian dari proses produksi. Upaya ini akan mencegah areal perusahaan-perusahaan pemegang HPH menjadi semacam *enclave* yang bersifat asing bagi masyarakat lokal yang tinggal di sekitar hutan industri tersebut.

KEPUSTAKAAN

Coomans, Mikhail. 1987. *Manusia Dayak: Da-hulu, Sekarang, Masa Depan*. Jakarta: PT Gramedia.

Dove, Michael R. 1988. *Sistem Perladangan di Indonesia: Suatu Studi Kasus di Kalimantan Barat*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Ngo, Mering. 1990. "Inilah Peladang" dalam *Prospek*, 13 Oktober, 51-58.

Mubyarto, dkk. 1992. *Desa-desa Perbatasan di Kalimantan Timur*. Yogyakarta: Propinsi Jambi, Yogyakarta: P3PK UGM dan Aditya Media.

Sayogyo dan Pudjiwati Sayogyo. 1983. *Sosio-logi Pedesaan* (2). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Para Penulis

- **Ariono Abdulkadir.**
Wakil Ketua Yayasan Institut Indonesia untuk Ekonomi Energi, Jakarta.
- **Hadi Soesastro.**
Direktur Eksekutif CSIS, Jakarta.
- **Heru Nugroho.**
Staf Pengajar jurusan Sosiologi FISIPOL dan pengelola Program Studi Sosiologi, Program Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- **Ign. Ismanto**
Staf peneliti pada Departemen Politik CSIS, Jakarta.
- **M. Sudibjo.**
Staf peneliti pada Departemen Politik CSIS, Jakarta.
- **Mangara Tambunan.**
Pengurus Pusat ISEI dan *Managing Director* Center for Economic and Social Studies (CESS), Jakarta.
- **Patrick Merloe.**
Anggota Senior untuk Proses Pemilihan, Lembaga Demokratik Nasional untuk Urusan Internasional (National Democratic Institute/NDI), Amerika Serikat.
- **Sigit Rochadi.**
Ketua Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Nasional, Jakarta.

Naskah

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3½" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke *Redaksi ANALISIS CSIS*.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 10.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 35.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke *Biro Pemasaran*, CSIS.

Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160
Telepon: (021) 3865532 s/d 3865535; Fax: (021) 3847517; 3809641.